

Journal officiel

de l'Union européenne

C 108

Édition
de langue française

Communications et informations

47^e année

30 avril 2004

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire	Page
	I <i>Communications</i>	
	
<hr/>		
	II <i>Actes préparatoires</i>	
	Comité économique et social européen	
	405^e session plénière des 28 et 29 janvier 2004	
2004/C 108/01	Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instrument communautaire ainsi que sur sa modernisation» (COM(2002) 654 final)	1
2004/C 108/02	Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Adapter la promotion de la cyberactivité à un environnement en mutation: les leçons de l'initiative "Go Digital" et les défis pour l'avenir» (COM(2003) 148 final)	23
2004/C 108/03	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil, relative à la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques destinés à ces véhicules (refonte)» (COM(2003) 418 final – 2003/0153 (COD))	29
2004/C 108/04	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs à allumage par compression destinés à la propulsion des véhicules et les émissions de gaz polluants provenant des moteurs à allumage commandé fonctionnant au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié et destinés à la propulsion des véhicules» (COM(2003) 522 final — 2003/0205 COD)	32

FR

Prix: 22 EUR

(Suite au verso)

<u>Numéro d'information</u>	Sommaire (<i>suite</i>)	<i>Page</i>
2004/C 108/05	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes — mobilité durable — financement»	35
2004/C 108/06	Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement»	45
2004/C 108/07	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime» (COM(2003) 440 final - 2003/0159 COD)	52
2004/C 108/08	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réglementation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 3, deuxième édition (1988)» (COM(2003) 524 final - 2003/0207 COD)	55
2004/C 108/09	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport des marchandises par route» (COM(2003) 559 final — 2003/0221 COD)	56
2004/C 108/10	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2320/2002 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile» (COM(2003) 566 final - 2003/0222 COD)	57
2004/C 108/11	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant "Les transferts de déchets"» (COM(2003) 379 final – 2003/0139 COD)	58
2004/C 108/12	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à certains gaz à effet de serre fluorés» (COM(2003) 492 final – 0189/2003 COD)	62
2004/C 108/13	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres» et la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres» (COM(2003) 502 final – 2003/0193 CNS – 2003/0194 CNS)	65
2004/C 108/14	Avis du Comité économique et social européen sur «Les industries culturelles en Europe»	68
2004/C 108/15	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de proroger la faculté d'autoriser les États membre à appliquer des taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre» (COM(2003) 825 final - 2003/0317 CNS)	78
2004/C 108/16	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1673/2000 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre destinés à la production de fibres» (COM(2003) 701 final – 2003/0275 CNS)	80



2004/C 108/17	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant les directives 84/450/CEE, 97/7/CE et 98/27/CE (directive sur les pratiques commerciales déloyales)» (COM(2003) 356 final — 2003/0134 (COD)) 81	81
2004/C 108/18	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs ("règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs")» (COM (2003) 443 final - 2003/0162 (COD)) 86	86
2004/C 108/19	Avis du Comité économique et social européen sur le Rapport de la Commission «XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002» (SEC(2003) 467 final) 90	90
2004/C 108/20	Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures» (COM(2003) 687 final - 2003/0273 CNS) 97	97
2004/C 108/21	Avis du Comité économique et social européen sur «La situation de l'emploi dans l'agriculture de l'UE et des pays candidats: perspectives d'action pour 2010» 101	101

II

(Actes préparatoires)

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

405^e SESSION PLÉNIÈRE DES 28 ET 29 JANVIER 2004

Avis du Comité économique et social européen sur le «Livre vert sur la transformation de la Convention de Rome de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instrument communautaire ainsi que sur sa modernisation»

(COM(2002) 654 final)

Le 14 janvier 2003, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du traité CE, de consulter le Comité économique et social européen sur le livre vert susmentionné.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 12 novembre 2003 (rapporteur: J. PEGADO LIZ).

Lors de sa 405^e session plénière des 28 et 29 janvier 2004, (session du 29 janvier 2004) le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour et 1 abstention.

I. INTRODUCTION

A) OBJECTIFS, RAISONS D'ÊTRE ET OPPORTUNITÉ DE L'INITIATIVE DE LA COMMISSION

I.1 Le principal objectif poursuivi par la Commission avec la présentation du Livre vert sur la transformation de la Convention de Rome (CR) de 1980 sur la loi applicable aux obligations contractuelles en instrument communautaire ainsi que sur sa modernisation [COM (2002) 654 final de 14.01.2003], ci-après désigné simplement «le Livre vert», est de «lancer une large consultation des milieux intéressés sur un certain nombre de questions d'ordre juridique» relatives à cette transformation et modernisation, en s'abstenant formellement «[de prendre position] sur la nécessité de moderniser la Convention de Rome [ou] sur celle de la transformer en instrument communautaire».

I.2 Le Comité, en revanche, entend dès à présent, dans le cadre de ses compétences propres en tant qu'organe consultatif, exprimer son opinion favorable quant au principe de transformation de la Convention de Rome en instrument communautaire, et quant à l'actualisation de ses dispositions. Il a conscience qu'il assume ainsi pleinement son rôle consultatif dans un domaine fondamental non seulement pour la réglementation d'aspects essentiels de l'achèvement du marché intérieur, mais aussi, ce qui est fondamental, pour la création d'une société civile européenne s'agissant d'un aspect essentiel de l'espace de liberté, de sécurité et de justice ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ V. question 2/LV.

I.3 Dans plusieurs de ses avis, le Comité s'est déjà prononcé en faveur d'une réflexion sur l'actualité des dispositions de la Convention de Rome et sur les différentes difficultés rencontrées dans son application, s'agissant de divers aspects généraux ou sectoriels ⁽²⁾.

I.4 De même, s'agissant de sa transformation en instrument communautaire, avec les nouvelles possibilités créées par le traité d'Amsterdam en ce qui concerne la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice, lesquelles ont été développées dans le Plan d'action de Vienne adopté par le Conseil en 1998 ⁽³⁾ et concrétisées lors du Conseil de Tampere d'octobre 1999, le Comité ne saurait manquer de répéter ce qu'il a déjà souligné dans ses avis sur la transformation de la Convention de Bruxelles en instrument communautaire, l'actuel règlement CE 44/2001 du 22.01.2000 ⁽⁴⁾, et sur la communication de la Commission relative au droit européen des contrats ⁽⁵⁾.

I.4.1 Dans le premier de ces avis, il est notamment déclaré que «le Comité salue déjà le fait que la Commission a décidé de transformer ce projet de directive en projet de règlement», et qu'«un règlement d'application directe apparaît comme un progrès notable, notamment dans la mesure où il apporte plus de sécurité juridique [et que] la Cour de justice pourra assurer une application uniforme des dispositions du règlement dans tous les États membres».

I.4.2 Dans le second de ces avis, le Comité estime que «il est également indéniable que les opérateurs internationaux ressentent le besoin d'un cadre utilisable, stable, prévisible, favorisant la sécurité et la loyauté des opérations ainsi que le respect des dispositions et principes pertinents de l'ordre public international, inscrits dans les grandes conventions internationales et dans le droit coutumier».

I.4.3 Le Comité réitère donc, en ce qui concerne l'initiative à l'examen de la Commission, le jugement favorable qu'il a exprimé quant à la transformation de la Convention de Bruxelles en règlement communautaire. Il met notamment en exergue la nécessité de cohérence juridique, qui plaide en faveur d'une solution de nature identique.

I.5 Le Comité estime d'ailleurs que la Commission possède déjà des éléments suffisants, recueillis auprès de différentes instances ⁽⁶⁾, et notamment dans les avis du CESE susmentionnés, pour lui permettre d'avancer vers la concrétisation d'une initiative qui, non seulement est justifiée à tous les points de vue, mais que des considérations d'opportunité, notamment dans l'optique de l'adhésion prochaine de dix nouveaux États membres, incitent à ne pas retarder.

⁽²⁾ Cf. notamment les avis sur la proposition de règlement concernant la compétence judiciaire, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale (JO C 117 du 26.04.2000); sur l'initiative de la RFA en vue de l'adoption d'un règlement du Conseil relatif à la coopération entre les juridictions des États membres dans le domaine de l'obtention de preuves en matière civile et commerciale (JO C 139 du 11.5.01); sur la proposition de décision du Conseil relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale (JO C 139 du 11.5.2001; rapporteur: M. RETUREAU); sur la proposition de directive du Conseil relative à la signification et à la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile ou commerciale (JO C 368 du 20.12.1999); sur la proposition de règlement du Conseil portant création d'un titre exécutoire européen, (JO C 85 du 8.4.2003); sur le rapport de la Commission sur l'application de la directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs (JO C 116 du 20.4.2001); sur le Livre vert sur une procédure européenne d'injonction de payer et sur des mesures visant à simplifier et à accélérer le règlement des litiges portant sur des montants de faible importance montante (COM(2002) 746 final) (JO C 220 du 16.9.2003).

⁽³⁾ JO C 19 du 23.01.1999.

⁽⁴⁾ JO C 117 du 26.04.2000.

⁽⁵⁾ JO C 241 du 7.10.2002.

⁽⁶⁾ Parmi lesquels il convient de souligner ceux du Groupe européen de droit international privé (<http://www.drt.ucl.ac.be/gedip>).

I.6 D'ailleurs, les progrès déjà réalisés ou en voie de l'être, sur des questions de fond et des questions de procédure (c'est notamment le cas, parmi d'autres ⁽⁷⁾, pour la communication de la Commission sur le droit européen des contrats ⁽⁸⁾ et l'instrument Rome II sur la loi applicable aux obligations non contractuelles) ⁽⁹⁾ font qu'il est au minimum nécessaire que tous les aspects du droit international privé (DIP) traités dans les différents instruments et documents susmentionnés soient rassemblés dans un instrument unique, directement applicable dans tous les États membres, de manière à garantir une application uniforme des mêmes règles de conflit de loi dans tous les États membres.

B) IMPACT SOCIO-ÉCONOMIQUE DE L'INITIATIVE

I.7 Outre les aspects éminemment technico-juridiques résultant de l'actualisation et de la transformation de la Convention de Rome en instrument communautaire, la Commission se préoccupe à raison de l'impact socio-économique de l'initiative s'agissant de plusieurs questions liées à l'application de différentes dispositions de cet instrument.

I.8 Le Comité partage la préoccupation de la Commission, et dans le cadre de l'appréciation qu'il porte sur les suggestions d'actualisation des dispositions de la Convention, il ne manque pas de prendre en considération les éléments disponibles sur l'impact des mesures préconisées, en particulier au niveau sectoriel: assurances, loyers, droit du travail, entreprises (en particulier de taille petite ou moyenne) ou encore consommateurs.

I.9 En tout état de cause, de manière générale, le Comité entend directement exprimer sa conviction qu'une actualisation du dispositif du DIP, consolidé dans un instrument communautaire unique, aura un impact très positif sur les relations économiques et sociales au sein de l'espace communautaire, dans la mesure où elle contribuera à l'uniformité des règles applicables aux différends et sera ainsi génératrice de sécurité et de confiance.

I.10 Le bon fonctionnement du marché intérieur, et plus précisément la libre circulation et la liberté d'établissement des personnes physiques ou morales, nécessitent l'approfondissement de la sécurité juridique, ce qui touche à la stabilité des relations juridiques et rendra par conséquent nécessaire l'égalité de traitement de ces relations dans tout État membre de l'Union européenne (sans préjuger, bien entendu, des limites d'ordre public existant dans chaque État membre).

I.10.1 Cette aspiration doit s'étendre à la protection des attentes légitimes de ceux qui nouent des relations contractuelles plurilocalisées, ce qui impose également que soit garantie la certitude du droit applicable à celles-ci. Cette stabilité sera toujours profitable lorsque l'on parviendra à une évaluation uniforme des situations juridiques et des relations contractuelles dans les différents États de l'Union. Le chemin à parcourir dans cette direction est sans nul doute rendu plus facile par l'unification des règles de conflit, règles qui préviennent ou annulent les conflits de loi dans l'espace.

(7) Mettons notamment en exergue les règlements (CE) 1346, 1347 et 1348/2000 du 29 mai 2000 sur la procédure d'insolvabilité, sur la compétence, la reconnaissance et l'exécution des décisions en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale, et sur la signification et la notification dans les États membres des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale (JO L 160 du 30.06.2000), règlement CE 1206/2001 du 28 mai 2001 relatif à l'obtention des preuves en matière civile ou commerciale (JO L 174 du 27.06.2001), proposition de règlement du Conseil sur un titre exécutoire européen (COM(2002) 159 final), Livre vert sur les modes alternatifs de résolution des conflits relevant du droit civil et commercial (COM(2002) 196 final du 19.4.2002), Livre vert sur la responsabilité du fait de produits défectueux (COM(1999) 396 final du 28.7.1999), directive 2000/35/CE du 29 juin 2000 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (JO L 200 du 08/08/2000), directive 2002/65 du 23 septembre 2002 concernant la commercialisation à distance de services financiers (JO L 271 du 9.10.2002), directive 1999/44/CE du 25 mai 1999 sur certains aspects de la vente et des garanties des biens de consommation (JO L 171 du 7.7.1999), directive 97/7/CE du 20 mai 1995 relative à la protection des consommateurs en matière de contrats à distance (JO L 144 du 4.6.1997), communication de la Commission sur la codification de l'acquis communautaire (COM(2001) 645 final), la décision 2003/48/JAI du Conseil du 19.12.2002 relative à l'application de mesures spécifiques de coopération policière et judiciaire en matière de lutte contre le terrorisme (JO L 16 de 22.1.2003), directive 2002/8/CE du 27.01.2003 visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières (JO L 26 du 31.1.2003), directive 98/27/CE du 19.05.1998 sur les actions en cessation (JO L 166 du 11.6.1998)

(8) Cf. Plan d'action pour un droit européen des contrats plus cohérent, communication de la Commission COM (2003) 68 final du 12.02.03.

(9) Cf. COM(2003) 427 final du 22.07.2003 - http://europe.eu.int/comm/dgs/justice_home/index_fr.htm

I.10.2 On parvient de la sorte à une vision univoque de la même relation, en consolidant la manière dont la sécurité juridique doit être régie, ce qui entraîne des avantages évidents pour la programmation de la vie commerciale et pour l'extension géographique de celle-ci, qui ne doit plus être subordonnée à la crainte de voir modifier la réglementation des relations contractuelles ⁽¹⁰⁾. En outre, on évite ainsi le phénomène de forum shopping ⁽¹¹⁾.

I.10.3 De surcroît, l'unification des règles de conflit permettra davantage de prévisibilité quant à la réglementation des relations contractuelles entre personnes physiques, ce qui ne manquera pas de contribuer à faciliter et revigorer la vie commerciale. En effet, les acteurs économiques entretenant moins de craintes quant à l'avenir de leurs relations, ils deviennent plus déterminés ⁽¹²⁾.

C) QUESTIONS MÉTHODOLOGIQUES; QUESTIONNAIRE

I.11 Le Livre vert s'adresse essentiellement aux juristes, en particulier aux universitaires, aux magistrats, aux entreprises et aux organismes et associations de protection et de défense des citoyens, notamment les consommateurs. C'est pourquoi le questionnaire proposé est éminemment pertinent, couvrant de façon presque exhaustive les questions suscitées par l'application de la Convention de Rome.

I.12 En ce qui le concerne, le Comité entend organiser le présent avis comme suit: regrouper les questions en grands thèmes et établir une distinction entre, d'une part, les questions générales, et d'autre part, les propositions particulières.

I.13 Compte tenu des amples informations sur la doctrine et la jurisprudence offertes par le Livre vert, afin de justifier les différentes questions que la Convention de Rome peut susciter et de motiver les solutions de rechange proposées, ainsi que dans un souci de brièveté, le Comité ne fera pas ici état de tous les arguments possibles, se limitant parfois à faire état des avantages des solutions qu'il propose.

I.14 Cependant, le Comité s'emploiera, dans sa synthèse finale, à fournir une réponse concise à chacune des questions posées par la Commission, non sans soulever d'autres questions et formuler des recommandations pour les travaux futurs de la Commission, en vue de contribuer à l'élaboration et à l'adoption d'un instrument qui corresponde aux besoins actuels en la matière.

⁽¹⁰⁾ Le formalisme propre au droit international privé est par ailleurs propice aux efforts d'unification, vu que sa réglementation est souvent indépendante des circonstances spécifiques existant dans chaque communauté nationale. C'est davantage encore le cas dans le domaine du droit des contrats, dès lors que les intervenants tendent à partager une communauté de vues, indépendamment de leur situation géographique. Certains objectifs d'ordre normatif ou matériel ne sont pas atteints, mais ils font eux aussi l'objet d'un consensus au sein de la communauté. Il reste à s'interroger quant à l'adéquation entre les règles existantes et les résultats matériels souhaités, par exemple la protection de la partie considérée comme la plus faible. Dans le cadre de la présente enquête, les réflexions formulées récemment sur le règlement «Bruxelles I» sont également susceptibles d'être utiles.

⁽¹¹⁾ Par ailleurs, une unification des règles de conflit atténuerait le phénomène dans lequel la juridiction est choisie en fonction de la loi considérée comme compétente par chaque système de DPI national, permettant ainsi de renforcer les desseins d'unification des règles relatives à la compétence juridictionnelle internationale. En effet, cela rendrait indifférent le choix de la juridiction dans laquelle tenter une action, parmi celles qui s'offrent à l'auteur du recours, du moins du point de vue de la loi que cette juridiction appliquerait, ce qui non seulement accroîtrait l'unité du marché mais aussi faciliterait la vie commerciale dans le marché unique. Il s'agit d'un argument supplémentaire en faveur de la complémentarité des deux branches du droit international privé susceptibles d'entrer en conflit, bien que soit confirmée la diversité des valeurs et des objectifs qui les sous-tendent, vu qu'elles traitent de problèmes différents qui suscitent à leur tour des questions différentes du point de vue normatif. En effet, l'indifférence quant au lieu d'introduction de l'action ne manquera pas de stimuler la circulation et l'établissement de personnes et d'intérêts dans des endroits différents. En d'autres termes, elle encouragera une mobilité réelle, fondée sur des besoins réels, sans pour autant la provoquer pour la seule raison que la loi applicable serait considérée comme plus favorable dans un pays plutôt que dans un autre.
Cf. M. GIULIANO, P. LAGARDE, Rapport concernant la convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles du 19 juin 1980, JO C 282 du 31.10.1980 p. 5: les auteurs insistent sur le fait que l'harmonisation des règles de conflit en matière contractuelle «serait le prolongement naturel de la convention sur la compétence judiciaire et l'exécution des jugements». De même, M. GIULIANO souligne que la CR serait le «complément naturel» de la Convention de Bruxelles de 1968, «dans la mesure où celle-ci éviterait le forum shopping que la dernière Convention laissait dans une certaine mesure possible en matière de contrats».

⁽¹²⁾ Cf. M. GIULIANO, P. LAGARDE, op.cit. p.4 ss.; et M. GIULIANO, Introduction, in *Verso una disciplina comunitaria della legge applicabile ai contratti*, Padoue, 1983, p. XXI, auteur d'une élocution métaphorique selon laquelle la Convention de Rome devrait être considérée comme une «carte de membre de l'espace juridique commun», visant à «garantir aux personnes physiques et juridiques opérant dans le cadre de la Communauté un degré plus élevé de sécurité juridique dans leurs rapports contractuels, tant à l'intérieur de celui-ci que vis-à-vis de l'extérieur et contribuant [...] à faciliter le fonctionnement du marché commun».

II. LA BASE JURIDIQUE ET L'INSTRUMENT JURIDIQUE À UTILISER

II.1 Le Comité souscrit à la base juridique suggérée par la Commission pour la présente initiative (articles 61 c) et 65 b)) du traité, ainsi qu'aux raisons qu'elle invoque, dans la mesure où cette initiative ne porte pas atteinte, voire se conforme pleinement, aux principes de subsidiarité et de proportionnalité.

II.2 S'agissant de l'instrument communautaire à utiliser, le choix du Comité se porte sans ambiguïté sur le règlement, lequel correspond le mieux à la nature des règles en question et à l'objectif de certitude de leur interprétation et application, tant par les différentes instances judiciaires nationales compétentes que par les entreprises et les particuliers dans leurs transactions.

III. LES PRINCIPES QUI SOUS-TENDENT LA CONVENTION ET LEUR RÉAFFIRMATION

III.1 La CR repose sur plusieurs principes et valeurs fondamentaux qui relèvent de la tradition ancestrale et du patrimoine commun des régimes juridiques des États de droit, parmi lesquels:

- le principe de l'autonomie des particuliers en DIP, à savoir la reconnaissance de la volonté des parties comme élément de rattachement principal;
- l'importance de certaines dispositions impératives visant à protéger des intérêts d'ordre public;
- la valeur de la stabilité de la vie juridique internationale: l'objectif d'unification (avec ses incidences en termes d'interprétation uniforme) et le principe de la favor negotii ou de la favor validitatis en matière de forme des contrats et de capacité – (la valeur de la protection de l'apparence/confiance);
- la protection des attentes et de la certitude du droit: la tendance à considérer que la loi applicable est celle qui présente le lien le plus étroit avec le contrat (orientation à vocation universelle qui ne manquera pas de favoriser l'harmonie des décisions de justice); la pertinence de la loi de l'environnement économique et social des parties (Umweltsrecht), avec le choix supplétif ou alternatif (en matière d'existence et de validité du contrat) de la loi du lieu de résidence d'une ou des deux parties.

III.2 Sur le plan matériel, les ordres juridiques contiennent des règles de protection du consommateur ou de la partie dite la plus faible (travailleur, assuré ou preneur d'assurance), non pas, en vérité, dans un souci de leur prodiguer des avantages qui dépasseraient ce qui leur serait dû devant les tribunaux, mais plutôt dans un souci de rétablir l'équilibre et la proportion propres au rapport d'obligation inhérent à toute relation contractuelle. Il en va de même en DIP: l'orientation consistant à protéger la partie dite la plus faible a eu pour strict objectif d'assurer dans la pratique le respect de la téléologie des règles dans ce domaine, en évitant de dénaturer le droit des conflits comme cela pourrait être le cas si le choix de la loi applicable cachait, sous l'apparence de la liberté des parties en la matière, un choix unilatéral de la lex contractus par la partie la plus forte (par exemple le professionnel, le patron, l'employeur, etc.).

III.3 En outre, le recours à des règles d'application nécessaire et immédiate a pour but de garantir non seulement la réalisation de la justice commutative propre aux contrats, mais également que l'on ne se détournera pas de certains objectifs matériels de nature publique, lesquels peuvent être en opposition avec l'organisation économique et sociale des Nations européennes. Des visées participant de la justice distributive peuvent également être concrétisées de la sorte.

III.4 Ces orientations, plus ou moins ancrées dans le DIP, correspondent au désir de sécurité juridique - ne s'opposant pas, en général, à l'harmonie des décisions, même par rapport aux États tiers - et, partant, au désir de vocation à tendance universelle des liens choisis. Sous réserve de la nécessité de garantir la réalisation de certains intérêts d'ordre public ou d'appliquer certaines normes de protection, dérivées ou non de la transposition du droit communautaire ⁽¹³⁾, le CESE est d'avis que le nouveau règlement communautaire doit continuer à s'inspirer, pour l'essentiel, de ces principes et valeurs.

IV. PRINCIPALES OBSERVATIONS ET PROPOSITIONS

IV.1 Les questions relatives à l'application de la CR et à son avenir peuvent être divisées entre celles d'origine endogènes et celles d'origine exogène. Celles-là découlent des règles mêmes de la CR et des choix de valeur qui les sous-tendent, ainsi que des méthodologies suivies, tandis que celles-ci relèvent par exemple de la relation de la Convention avec le droit communautaire et avec d'autres instruments de droit international public, notamment ceux qui se proposent d'unifier les règles de conflit ou le droit matériel dans le domaine des contrats (déjà conclu ou en préparation) ⁽¹⁴⁾, ou encore de la relation à établir entre la CR et le règlement «Bruxelles I» ⁽¹⁵⁾.

IV.2 Structure

IV.2.1 La structure de la CR suit le modèle classique des conventions d'unification des règles de conflit. Ainsi, après la définition de son champ d'application et la déclaration de son caractère universel - dans la mesure où elle continue de s'appliquer même quand ses règles désignent comme loi applicable celle d'un État non contractant - la Convention énumère les règles de conflit. Cependant, l'emplacement de certaines dispositions suscite des réserves.

IV.2.2 Ainsi, dès après les dispositions de l'article 3, la règle générale de conflit de l'article 4 contient déjà certaines règles spéciales concernant les contrats ayant pour objet un immeuble et les contrats de transport de marchandises. Vu que certains contrats sont traités dans des articles séparés, peut-être serait-il loisible de revoir ce double critère de distribution des règles spéciales, au moins pour le transport de marchandises (en décidant de maintenir cette règle - cf. plus bas), compte tenu de son degré différent de spécialité.

IV.2.3 Ensuite, parmi des dispositions plus proches de questions strictement relatives au DIP apparaissent des règles sur le droit transitoire et sur l'interprétation uniforme. De l'avis du Comité, il convient de repenser l'emplacement de ces règles.

IV.3 Champ d'application (article premier, paragraphe 2)

IV.3.1 La Convention de Rome n'avait pas pour objet d'unifier toutes les matières conflictuelles dans le domaine des contrats. C'est ainsi que son champ d'application n'inclut pas les obligations contractuelles concernant les relations familiales et de succession, les obligations relatives à des titres de crédit, les questions relevant du droit des sociétés, les obligations connexes à des activités de représentation ou d'intermédiation, ni les questions liées aux trusts et aux contrats d'assurance qui couvrent des risques situés dans le territoire communautaire.

⁽¹³⁾ Éventuellement en faveur de la téléologie des règles de conflit, comme c'est par exemple le cas pour la protection de certaines catégories de personnes, vu que même en garantissant un niveau minimal de protection, conformément à des choix législatifs internes ou communautaires, le souci existe de ne pas déprécier le sens du choix opéré en cas de conflit, choix qui doit résulter de l'autonomie de chacune des parties

⁽¹⁴⁾ Dans certains domaines, l'histoire de l'unification matérielle est déjà longue et jalonnée de succès, mais son caractère partiel continue à appeler une unification en ce qui concerne les conflits. S'agissant de l'unification et de l'harmonisation du droit matériel des contrats, voir le Plan de la Commission évoqué en note de bas de page n°8 et l'avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant le droit européen des contrats», JO C 241 du 07.10.2002.

⁽¹⁵⁾ La présente analyse tient pleinement compte des judicieuses propositions de modification issues de la réflexion longue et approfondie du GEDIP, dont elle intègre souvent les suggestions.

IV.3.1.1 La raison d'être de certaines des exclusions réside notamment dans l'existence d'autres instruments régulateurs qui assuraient déjà une unification internationale, ou dans le fait qu'étaient alors en préparation des instruments particuliers d'unification.

IV.3.1.2 Il serait opportun de faire le point de la situation sur les travaux qui étaient alors en cours pour apprécier nouvellement le champ d'application envisagé du règlement.

IV.3.2 Compte tenu du dessein unificateur et du caractère général des règles du futur règlement, il est souhaitable d'élargir autant que possible son champ d'application matériel, en l'étendant par exemple à tous les contrats d'assurance via la suppression des paragraphes 3 et 4 de l'article premier et en laissant au droit communautaire et aux ordres juridiques nationaux la conjugaison de ces règles avec d'éventuelles dispositions impératives de transposition en matière d'assurances ⁽¹⁶⁾.

IV.4 *Caractère universel (art. 2)*

IV.4.1 Il apparaît opportun de maintenir le choix opéré en faveur du caractère universel du règlement, comme dans la CR: ses règles de conflit sont applicables même lorsque la loi qu'elle désigne est celle d'un État non contractant. Une option différente consisterait à adapter le champ d'application du règlement en le limitant par exemple à résoudre les conflits de lois dans certains contrats, ce qui ajouterait la difficulté de préciser ce qu'est un contrat communautaire ou ayant une influence ou susceptible d'avoir des effets sur la vie juridique et économique de la Communauté, ou sur le territoire de la Communauté.

IV.4.2 D'ailleurs, il ne suffirait pas, du point de vue des objectifs de la politique législative communautaire, de n'appliquer les règles de conflit unifiées que lorsque celles-ci désignent la loi d'un État membre comme étant d'application et de ne pas le faire dans les autres cas, même lorsque les effets du contrat se font sentir intensément dans le territoire ou dans le vie de la Communauté, laissant dans ce cas aux lois des États membres et à d'autres règles communautaires le soin de garantir la réalisation de certains objectifs communautaires de protection.

IV.5 *Electio iuris (art. 3) ⁽¹⁷⁾*

IV.5.1 S'agissant de la possibilité de choisir un ensemble normatif non étatique, qu'il s'agisse des principes généraux du droit ou, dans le domaine de la *lex mercatoria*, d'us et coutumes de la pratique commerciale, qu'elles soient écrites ou non et systématisées ou non, par des entités collectives internationales, eu égard à la complexité que l'étude de ces ensembles normatifs est susceptible d'entraîner, et compte tenu de la réticence à accepter une description de ce genre, de la jurisprudence, de l'esprit des législations nationales ainsi que de l'état actuel d'évolution de ces corps normatifs et de leur caractère fragmentaire, il serait avisé de conserver l'orientation conforme à la CR, à savoir que l'*electio iuris* relève d'un ordre juridique de source étatique ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ V. Question 7/LV.

⁽¹⁷⁾ Il s'agit entre autres des questions 8 et 9 du Livre vert.

⁽¹⁸⁾ Cela n'empêchera toutefois pas une référence matérielle à des corps normatifs de ce genre, qui de la sorte, quoique dépendant de la position de la *lex contractus*, seraient considérés comme inclus dans le contenu négocié, outre le fait que certaines de ces règles seront en vigueur dans certains États. Faire passer le recours à ces corps de normes matérielles par le crible conflictuel des ordres juridiques nationaux ne semble pas devoir porter grandement préjudice au commerce international, mais pourrait être une manière de favoriser la sécurité juridique (quoique les États puissent accorder aux parties une grande liberté dans ce domaine et même si subsiste la faculté de procéder au dépeçage du contrat dans certaines limites). En fait, même si ce choix était autorisé, les États pourraient toujours s'opposer à l'application de certaines de ces règles internationales, moyennant l'élaboration de dispositions d'application nécessaire et immédiate.

IV.5.2 En ce qui concerne la possibilité de choix du régime contenu dans une convention internationale, il pourrait être précisé qu'il convient d'accepter le choix d'un tel instrument pour la résolution des conflits lorsque ladite convention considère la volonté des parties comme une condition de son applicabilité ⁽¹⁹⁾. Un tel choix serait soumis aux limites habituelles imposées par les autres obligations internationales auxquelles l'État du for est soumis, compte tenu de ses règles d'application nécessaire et immédiate et de l'ordre public international ⁽²⁰⁾.

Lorsque le choix se porte sur une convention à laquelle l'État du for est partie et que ladite convention prévoit que son régime est applicable lorsque les parties la choisissent, la question sera différente: le règlement devra garantir qu'il ne porte pas atteinte à l'application des conventions particulières auxquelles les États sont ou deviendraient parties (cf. articles 21 et 24).

IV.5.3 S'agissant des conventions sur le choix de la juridiction et des clauses d'arbitrage, la proximité entre les questions de procédure (étant régies par la *lex fori* et, lorsque le cas relève du champ d'application du règlement «Bruxelles I», par les dispositions de celui-ci, outre l'éventuel recours à d'autres règles de source internationale) et les questions contractuelles permet d'accepter que cette matière reste exclue, même si cela va à l'encontre de l'uniformité souhaitée.

IV.5.3.1 Toutefois, si le choix se porte sur l'inclusion d'une règle relative à ce domaine, il faudra toujours veiller à protéger ce que prévoient déjà le droit communautaire ou des instruments internationaux, généraux ou spéciaux, sans oublier d'analyser minutieusement les aspects purement contractuels à soumettre à cette éventuelle règle de conflit, en laissant aux États la réglementation des aspects et des effets relevant de la procédure, dans la mesure où ils continueraient de relever de leur organisation juridictionnelle.

IV.5.3.2 À condition que la portée d'une règle de ce genre soit clairement définie, le choix de lois qui en résulterait pourrait toujours indiquer la *lex contractus*, à savoir la loi qui régirait le contrat si celui-ci était existant et valide.

IV.5.4 En ce qui concerne les problèmes suscités par la détermination de la volonté tacite des parties, il semble que, compte tenu de sa nature concrète et du fait qu'elle relève de la casuistique, cette tâche devra être laissée à l'appréciation du juge, dans le cadre de la recherche de preuves, conformément aux règles de procédure.

⁽¹⁹⁾ D'ailleurs, pour ces cas de figure, précisons que même à la lumière de la version actuelle de la CR, il faudra accepter la possibilité d'une référence conflictuelle au corps de normes d'une convention internationale, même si l'État du for n'est pas partie à cette convention et dès lors que celle-ci prévoit ce type de *electio iuris*.

⁽²⁰⁾ De ce point de vue, il ne s'agirait que d'une clarification, quoique ce point puisse être controversé. C'est là une conclusion à laquelle ne s'oppose pas la téléologie de la CR, voire à laquelle elle serait favorable. Ainsi, faire relever la *electio iuris* directement d'une convention équivaudrait à un choix indirect, en l'occurrence à choisir (expressément ou tacitement) un ordre national qui autorise qu'une telle référence soit faite au régime d'une convention internationale, ce qui sera en principe le cas pour une loi d'un État lié par une convention qui permet expressément que les parties provoquent son application par une clause de choix, une *professio iuris* (cf. le cas des règles de La Haye/Visby de 1968 et de la Convention de Hambourg de 1978 en matière de transport maritime de marchandises). C'est la téléologie de la CR et les valeurs propres du DIP qui nous amènent à cette conclusion. D'une part, la CR favorise le respect scrupuleux de la volonté des parties; d'autre part, il est indéniable qu'accepter la référence conflictuelle faite par les parties à un régime international de ce type (une fois avéré le sens réel de la volonté des parties) est toujours le meilleur moyen de protéger la sécurité juridique et la prévisibilité, c'est-à-dire de préserver les attentes des parties qui ont défini leur volonté et le contenu du contrat en tenant compte des règles d'une convention internationale de ce genre. En outre, cette interprétation contribuerait également de manière utile à prévenir le *forum shopping*.

Enfin, cette solution est susceptible de favoriser une unification normative internationale, notamment dans les cas où l'on est confronté à différentes versions d'une même convention ayant fait l'objet d'une révision, sans que les parties de ces différentes versions ne coïncident. Dans ce cas, à condition qu'il ne soit pas tenu d'appliquer une version antérieure de cette convention, compte tenu des liens objectifs présentés dans le cas à l'examen, le for pourra consentir à l'application d'une version différente de celle à laquelle il est lié, précisément parce qu'elle a été choisie par les parties, qui auraient toujours pu choisir la loi d'un État lié à la nouvelle version et qui eût déjà prévu son applicabilité en vertu de la volonté des parties.

La référence faite par les parties à une convention qui ne considère pas l'autonomie privée comme un lien susceptible de déclencher son applicabilité pourra toujours être considérée comme une référence matérielle, c'est-à-dire comme une incorporation matérielle des règles du régime international dans le contrat.

IV.5.5 En ce qui concerne le choix postérieur ou la modification postérieure de la loi choisie par les parties (art. 3, paragraphe 2), quoique découlant déjà de l'interprétation des règles et de la téléologie des règles de conflit de la CR, il convient de préciser qu'un tel choix postérieur pourra avoir des effets *ex tunc*, à condition que la position des tiers soit préservée.

IV.6 *Le critère supplétif de détermination de la loi applicable (art. 4)*

IV.6.1 L'énonciation du principe du lien le plus étroit (art. 4 paragraphe 1) ⁽²¹⁾

IV.6.1.1 Question

Le débat persiste quant à savoir s'il convient ou non d'atténuer la flexibilité de la détermination de la loi applicable, au cas où il n'y a pas d'*electio legis*, ou pour le moins d'atténuer l'apparence d'une flexibilité qui finit par ne pas être l'objectif poursuivi par la CR elle-même, lorsque les présomptions de l'article 4 paragraphe 2 sont interprétées d'une certaine manière.

IV.6.1.2 Proposition

On arriverait à ce résultat par exemple en supprimant l'énoncé du principe des liens les plus étroits au paragraphe 1 de l'article 4. Il est certain que le principe des liens les plus étroits a inspiré les options conflictuelles supplétives, mais cela resterait tout aussi clair si la règle du paragraphe 1 venait à être supprimée.

En outre, cela permettrait éventuellement de clarifier la valeur des règles contenues dans les paragraphes suivants, ce qui contribuerait à atténuer les divergences existant quant à la valeur des présomptions visées aux paragraphes 2, 3 et 4 de l'article 4. Ainsi, dans ces dispositions, les liens pertinents ne constitueraient plus des présomptions quant à l'identification des liens les plus étroits: ils deviendraient des liens supplétifs, généraux ou spéciaux, sans plus, toujours sous réserve de la clause d'exception finale.

Enfin, il conviendrait de laisser inchangée la clause d'exception du paragraphe 5, à laquelle pourrait être ajoutée une disposition prévoyant la possibilité pour le juge de procéder au dépeçage du contrat, aujourd'hui prévue dans la deuxième partie de l'article 4, paragraphe 1.

IV.6.2 La notion de prestation caractéristique (art. 4, paragraphe 2) ⁽²²⁾

IV.6.2.1 Question

Il est suggéré de préciser la notion de prestation caractéristique, qui est la clé de la détermination de la loi applicable à titre supplétif. Cependant, non seulement se trouve-t-on confronté à des conceptions doctrinaires différentes quant au critère d'identification de celle-ci, mais encore y a-t-il des cas où l'observation des circonstances concrètes contribuera utilement à cette identification, en tenant notamment compte de la nouveauté de certains contenus contractuels plus ou moins complexes.

⁽²¹⁾ V. question 10/LV.

⁽²²⁾ *Ibidem*.

IV.6.2.2 Proposition

De l'avis du Comité, indépendamment du fait qu'il convient de se fier à la pondération judicieuse du juge, il serait utile de dresser une liste purement exemplative de prestations caractéristiques pour les cas les moins controversés. Il se peut fort bien qu'une telle liste soit en fin de compte déjà bien connue de tous, outre le fait que le juge continuera à disposer du recours à la clause d'exception de l'article 4 (cependant, force est de préciser qu'en présence d'une liste de ce genre, si le juge décidait de s'en éloigner, il devrait apporter des motifs supplémentaires pour arguer de son non-fondement, motifs dont il est déjà redevable lorsqu'il entend faire valoir la clause d'exception). En tout état de cause, l'avantage d'une telle liste réside dans l'éventuel renforcement de la sécurité juridique, fondée sur la prévisibilité, eu égard à la valeur normative qu'une indication de ce genre ne manquera pas de revêtir, du fait de son caractère exemplatif et de sa généralité typique éventuelle.

IV.6.3 Les contrats de location de courte durée ⁽²³⁾

IV.6.3.1 Question

À l'heure actuelle, ces contrats se voient en principe appliquer à titre supplétif la loi de la situation de l'immeuble (art. 4 paragraphe 3). Or, ces contrats de location de courte durée («locations de vacances») sont souvent conclus entre des parties qui ne résident pas ou ne sont pas établies dans le pays de la situation de l'immeuble qui constitue l'objet du contrat, sans compter que le locataire est moins susceptible de connaître les dispositions en vigueur de la *lex rei sitæ*, ce qui n'est pas le cas de la contrepartie; il pourrait toutefois arriver que les règles de conflit du lieu où se situe l'immeuble désignent la *lex rei sitæ* comme d'application dès lors qu'elle est en dehors de la zone d'application du règlement. Par ailleurs, il peut également être nécessaire de respecter des dispositions impératives ou d'ordre public de la *lex rei sitæ*.

IV.6.3.2 Proposition

Il conviendrait d'étudier la possibilité d'appliquer à ces contrats non la *lex rei sitæ* mais la *lex domicilii communis*, ce qui permettrait d'identifier la loi compétente à titre supplétif grâce à une accumulation de liens indiquant la loi de l'environnement économique et social des deux parties, à condition que le locataire soit une personne physique (tout en sachant que le règlement «Bruxelles I» attribue également une compétence juridictionnelle aux tribunaux de l'État membre où les deux parties sont domiciliées – article 22 paragraphe 1). Éventuellement, il pourra falloir tenir compte ou appliquer certaines dispositions impératives d'ordre public de la *lex rei sitæ* s'il est estimé que les dispositions de l'article 7 ne veillent pas suffisamment au respect de celles-ci (sans compter que la *lex rei sitæ* peut toujours être invoquée au titre de la clause générale d'exception).

IV.6.4 Le contrat de transport de marchandises (art. 4, paragraphe 4)

IV.6.4.1 Question

La question se pose de savoir si le traitement autonome de ce contrat est justifié, vu que le droit applicable à titre supplétif repose sur une accumulation de liens connexes à celui du lieu d'établissement du transporteur, s'il s'agit de l'établissement principal de celui-ci.

IV.6.4.2 Proposition

Même si cette question n'a pas été soulevée par la Commission, compte tenu de la protection offerte par la clause d'exception de l'actuel paragraphe 5 de l'article 4, le Comité estime qu'il ne serait pas déconseillé de supprimer la règle de l'article 4 paragraphe 4 relative au transport de marchandises, lequel serait alors soumis à la règle supplétive générale. D'ailleurs, l'objectif de protection du chargeur dont se sont imprégnés divers régimes matériels uniformes de différents modes de transport de marchandises ne nécessite pas le libellé actuel de la règle, vu que dans l'impossibilité de concrétiser l'accumulation de liens, il conviendrait dans tous les cas de recourir soit à la règle générale du paragraphe 1, soit à la règle du paragraphe 2.

⁽²³⁾ V. question 11/LV.

IV.7 Contrats conclus avec des consommateurs ⁽²⁴⁾

IV.7.1 Questions

IV.7.1.1 Il est généralement reconnu que les dispositions de la CR n'avaient pas pour préoccupation fondamentale la protection des consommateurs ou d'autres «parties faibles» dans les relations contractuelles, et que par conséquent, le système qui en résulte, dans son ensemble, n'est pas celui qui convient le mieux à une protection effective des consommateurs ⁽²⁵⁾.

IV.7.1.2 Il convient ainsi de pondérer plusieurs questions pour que le système résultant du nouveau règlement tienne dûment compte de la position défavorable qui est celle du consommateur individuel dans les contrats internationaux. C'est particulièrement le cas lorsque ce dernier est confronté à des contrats pré-rédigés, dits «contrats d'adhésion», spécialement dans des domaines très techniques comme les services financiers ou les contrats de services électroniques. Parmi ces questions, mentionnons la notion de consommateur et de contrat avec des consommateurs susceptible de relever des dispositions de l'art. 5 (l'exclusion actuelle de certains consommateurs «mobiles» ou «actifs»; la non-inclusion de certains contrats ayant pour objet des biens immeubles et d'éventuelles prestations liées à l'utilisation de ceux-ci – le timesharing; le problème de l'application de ces dispositions aux contrats conclus par l'intermédiaire de nouveaux moyens électroniques ayant également servi à en assurer la publicité et/ou à l'offre commerciale); l'adéquation du lien supplétif choisi dans la CR actuelle; la nécessité de concilier les dispositions des articles 4, 5 et 9; l'exclusion actuelle des simples contrats de transport; le lien avec le règlement «Bruxelles I»; tout cela sans oublier la nécessité de ne pas renverser la réglementation à tel point que ce soit le professionnel contractant avec un consommateur qui se retrouve à son tour dans une situation de déséquilibre: sur le plan du DIP, il importe également de veiller aux attentes et à la sécurité juridique du professionnel.

IV.7.2 Propositions

IV.7.2.1 Article 5, paragraphes 1 et 2. Il est conseillé d'inclure les notions de consommateur «mobile» et «actif» dans cette disposition spéciale consacrée aux contrats conclus avec les consommateurs.

IV.7.2.1.1 Compte tenu de l'important problème des moyens électroniques, il serait utile qu'existe une seule règle de conflits pour les contrats conclus avec les consommateurs, qu'il s'agisse de commerce électronique ou non – afin, éventuellement, de ne pas porter préjudice au recours à la voie électronique.

IV.7.2.1.2 Par conséquent, afin d'atteindre ces deux objectifs, il conviendrait de ne plus tenir compte dans la définition du champ d'application matériel de l'article 5 de la localisation de certains faits, aujourd'hui tenus pour significatifs, comme l'offre de contrat, la publicité du bien ou du service, l'expression de la volonté de contracter ou, en général, les actes nécessaires à la conclusion du contrat.

IV.7.2.1.3 Même ainsi, les cas où le consommateur, sans y avoir été amené ou incité par le fournisseur, se rend dans le pays de celui-ci, ou y reçoit effectivement ou doit y recevoir le bien ou la prestation, devraient continuer de ne pas tomber sous le coup de cette règle.

IV.7.2.2 Article 5, paragraphe 1. Il est suggéré d'étendre la couverture de l'article 5 à des contrats qui portent sur des biens immeubles – le droit réel d'habitation périodique, ou contrat de timeshare.

IV.7.2.3 Article 5, paragraphe 3. Il conviendrait d'envisager d'appliquer la règle supplétive de l'article 4 et de remplacer le critère supplétif actuel de l'application de la loi du pays dans lequel le consommateur a sa résidence. Cette solution continue à protéger la sécurité et les attentes de chacune des parties. Par ailleurs, il n'est pas certain que l'application de la loi de la résidence du consommateur lui soit matériellement plus favorable.

⁽²⁴⁾ V. question 12/LV.

⁽²⁵⁾ C'est notamment le cas du principe de l'autonomie de la volonté en raison de l'absence d'une réelle égalité des parties, en particulier dans les «contrats d'adhésion»; c'est également vrai pour la présomption générale de l'article 4 paragraphe 2, dans la mesure où elle appelle dans la plupart des cas l'application de la loi du professionnel; ce le sera également pour une interprétation stricte de l'article 7 dans laquelle les règles relatives à la protection des consommateurs ne seraient pas considérées comme «lois de police».

IV.7.2.4 Articles 5, paragraphes 2 et 3. Les dispositions impératives de la loi du pays de résidence habituelle du consommateur doivent rester le seuil minimal de protection matérielle du consommateur. Elles prévaudraient sur le régime imposé par la loi compétente à la lumière des articles 3, 4 et 9, sauf si le fournisseur était en mesure de prouver de manière suffisante que, malgré avoir fait preuve de la diligence raisonnable, il ne connaissait pas le lieu de résidence du consommateur.

IV.7.2.5 Article 5, paragraphe 2. S'agissant du contrat conclu à distance par voie électronique et de l'inclusion du consommateur mobile face à la protection des attentes légitimes du professionnel, il conviendrait d'établir qu'il n'y a pas lieu de faire appel à la norme minimale de protection de la *lex domicilii* dès lors que le fournisseur fournit la preuve qu'il ne connaissait pas le lieu de résidence du consommateur, ou qu'il ne le connaissait pas sans que cela soit imputable à une imprudence de sa part, ou dès lors que cela était dû à une réticence du consommateur, ou en d'autres termes, lorsque cette méconnaissance était imputable au consommateur (ce qui ne surviendrait pas, par exemple, si le contrat avait été conclu par voie électronique et que le fournisseur n'avait pas donné la possibilité au consommateur de lui faire parvenir les éléments d'information relatifs à sa résidence).

IV.7.2.6 Article 5, paragraphes 2 et 3. Il n'est pas nécessaire de maximiser la protection matérielle du consommateur, par exemple au moyen d'une règle alternative de liens multiples, car cela irait à l'encontre de ce qui a été dit concernant la lecture qui est faite du principe de protection de la partie la plus faible: il suffit de garantir un seuil minimal de protection et, vu qu'il importe tout autant qu'il ne soit pas porté inutilement préjudice à la valeur de la sécurité et de la certitude de chacune des parties, de ne pas réduire à néant la pertinence de la volonté des parties, même dans ce domaine.

Par ailleurs, le Comité estime qu'il serait possible de soumettre les contrats conclus avec des consommateurs aux règles générales de conflit (articles 3, 4 et 9 actuels): le consommateur ne risque pas de voir atténuée la protection conférée par les dispositions impératives de la loi du pays dans lequel il a sa résidence habituelle, sauf si le fournisseur méconnaissait de bonne foi le lieu de résidence du consommateur, la charge de la preuve de cette méconnaissance appartenant à ce même fournisseur, même s'il a fait preuve de diligence raisonnable.

IV.7.2.7 Article 5, paragraphes 4 et 5. Le Comité estime que l'exclusion des contrats limités au seul transport du champ d'application de la disposition de l'article 5 ne se justifie pas même si cela signifie tenir compte de différentes lois pour les différents crédits afférents à une même opération de transport (il semble déjà être plus logique qu'une exclusion analogue existe à l'article 15 du règlement «Bruxelles I», afin de parvenir à concentrer les recours auprès d'une même juridiction).

IV.7.2.8 Peut-être ne s'impose-t-il pas de prévoir dans cet article la nécessaire application de certaines dispositions impératives d'un État membre, dans tous les cas où le contrat présente un lien étroit avec ce pays autre que la résidence du consommateur (lien qui pourrait correspondre au lieu de réalisation d'une offre au public ou au lieu de publicité – cf. loi allemande du 27 juin 2000 ⁽²⁶⁾), eu égard tant à ce qui est proposé pour les contrats dits «intra-communautaires» qu'aux stipulations de l'article 7 paragraphe 1, même si dans ce cas, le juge peut toujours décider d'appliquer ces dispositions (indépendamment des doutes suscités par le type de dispositions prévu par cette règle).

IV.7.2.9 Dès lors que les raisons justifiant le *favor personae* prévu dans la CR et dans le règlement «Bruxelles I» restent les mêmes, malgré le fait que leurs règles de conflit ne le sont pas, eu égard à la différence entre les objectifs poursuivis par ces textes légaux, le Comité estime utile de rapprocher l'article 15 du règlement «Bruxelles I» de l'extension susceptible d'être apportée au contrat conclu avec des consommateurs dans le texte de l'article 5, notamment s'il est décidé de ne plus tenir compte de la localisation de certains actes préalables au contrat ou qui contribuent à sa conclusion (voir article 15, paragraphe 1, point c) du règlement).

⁽²⁶⁾ Loi du 27 juin 2000, Bundesgesetzblatt, a.2000, partie I, n°28, 29 juin 2000.

IV.8 *Les contrats de travail* ⁽²⁷⁾

IV.8.1 Les contrats de travail soulèvent aussi plusieurs questions, notamment:

La relation entre la CR et les règles communautaires sur le détachement temporaire et les différentes notions de détachement; la question de savoir si la conclusion d'un contrat avec un membre du groupe de l'employeur originaire met fin ou non au détachement aux fins de l'application de la règle de conflit pertinente; le problème de l'application nécessaire des règles de transposition du droit communautaire en matière de détachement; le problème du travail presté à bord de certains moyens de transport de circulation internationale soumis à enregistrement et sur des plates-formes situées en haute mer; le rôle des conventions collectives dans les relations internationales de travail et la question des conventions collectives internationales.

IV.8.2 Propositions

IV.8.2.1 Sans préjuger de la liberté de choix de la loi applicable telle qu'elle est déjà définie à l'article 6 actuel, le Comité estime qu'il conviendrait d'établir la compétence de la loi du lieu habituel de prestation du travail lorsqu'il s'agit d'un détachement temporaire, en précisant que la conclusion, dans le pays d'accueil, d'un contrat avec un employeur intégré dans le groupe dont fait partie l'employeur d'origine ne s'oppose pas à la poursuite d'un détachement.

IV.8.2.2 Il est toutefois suggéré d'étudier la nécessité d'inclure une règle qui garantisse l'application des dispositions de transposition de la directive 96/71 dans le pays d'accueil ⁽²⁸⁾.

IV.8.2.3 S'agissant de la notion de détachement, malgré les tentatives de définition auxquelles l'on a assisté, compte tenu de la variété des scénarios imaginables et des circonstances dans lesquelles les entreprises opèrent, peut-être conviendrait-il de préserver l'option de ne pas définir de façon rigide cette notion (que ce soit *ex ante* ou *ex post*) et de laisser au juge la faculté d'apprécier *in concreto* l'existence d'un détachement temporaire.

IV.8.2.4 En ce qui concerne le travail presté à bord de navires ou d'aéronefs effectuant régulièrement des liaisons internationales, ainsi que sur des plates-formes en haute mer, abstraction faite de la contribution du rapport susmentionné concernant la CR et de la tendance au consensus manifestée par la doctrine internationale, il pourrait être bon de tirer parti de la présente occasion et de consacrer une solution expresse pour ces cas de figure, en les faisant tomber sous le coup du critère supplétif de l'article 6, paragraphe 2, point b), tout en maintenant la clause d'exception de l'article 6, paragraphe 2, *in fine*.

IV.8.2.4.1 De cette manière, on contribuerait également à éloigner la tentation consistant à attribuer une certaine extraterritorialité à ces moyens de transport et à appliquer la loi du pavillon, laquelle comme chacun sait ne présentera pas toujours le lien le plus étroit avec le cas considéré, surtout à la lumière du phénomène des pavillons de complaisance.

⁽²⁷⁾ V. questions 14 et 15/LV.

⁽²⁸⁾ Le Comité se prononcera bientôt sur la communication de la Commission relative à «L'application de la directive 96/71/CE» [COM(2003) 458 final du 25.07.2003].

IV.8.2.4.2 Ainsi, sans préjuger de l'actuel paragraphe 1 de l'article 6, la loi du lieu d'établissement de l'entité ayant engagé le travailleur serait applicable lorsque le travailleur ne preste pas habituellement son travail dans le même pays, si ce travail a lieu à bord d'un moyen de transport soumis à enregistrement ne circulant pas dans un même pays, ou sur une plate-forme située en haute mer, ou sur un territoire non soumis à la souveraineté d'un État, sauf si une autre loi présente un lien plus étroit, une fois les circonstances concrètes du cas prises en considération.

IV.8.2.5 S'agissant des conventions collectives en vigueur dans les pays concernés par une relation de travail plurilocalisée, conformément à la doctrine internationale, et malgré les discussions portant sur la nature dogmatique de ces conventions, rappelons que les clauses des conventions collectives seront appliquées lorsqu'elles revêtent la nature de règles impératives dans le système juridique de l'une des lois pertinentes, que ce soit à la lumière de l'article 6 (s'agissant d'une convention du pays de la loi qui été choisie, de la *lex loci laboris* ou encore de la loi du lieu d'établissement de l'entreprise ayant engagé le travailleur) ou de l'article 7.

IV.8.2.6 Par ailleurs, toujours en ce qui concerne les conventions collectives internationales, le Comité estime qu'il serait opportun de profiter de la présente occasion pour clarifier si le règlement devrait s'appliquer à elles. La spécificité de ces instruments, qui d'ailleurs ne se sont pas encore développés dans la pratique internationale, ainsi que la controverse qui entoure la nature de ces mêmes conventions, sont une raison suffisante pour se pencher sur cette problématique.

IV.8.2.6.1 En vérité, le rapprochement des solutions normatives dans le domaine du travail trouvera un environnement plus propice dans le cadre des efforts communautaires d'unification ou d'harmonisation des lois matérielles des États membres, efforts qui passeront ou non par l'élaboration de conventions collectives internationales et/ou communautaires, ainsi que par la définition des conditions dans lesquelles celles-ci seront susceptibles de voir le jour. Il s'agira dès lors d'un effort et d'un travail qui ne se situeront plus sur le plan strict des règles de conflit, objet du règlement, mais plutôt sur celui du rapprochement des dispositions matérielles.

IV.9 *Le droit réel d'habitation périodique et le contrat de timeshare (cf. 4.6)*

IV.9.1 Question

Compte tenu du contenu étendu des dispositions de l'article 15, paragraphe 1, point c) du règlement «Bruxelles I», qui ne fait plus exclusivement référence aux biens meubles, et eu égard également au contenu de ce contrat et à la position des parties généralement concernées, on peut se demander si la protection fournie dans les contrats conclus avec des consommateurs ne devrait pas jouer, même lorsqu'il s'agit de la mise à disposition d'un immeuble, surtout à la lumière des propositions de modification du critère supplétif servant à déterminer la loi applicable aux contrats avec les consommateurs (et, partant, le recours aux paragraphes 3 et 5 de l'article 4, suivant la numérotation actuelle).

IV.9.2 Proposition

Il est suggéré d'étendre le concept-cadre de l'article 5 en y faisant référence aux biens immeubles. Les règles de la *lex rei sitae* resteraient pertinentes, notamment celles ayant un caractère protecteur résultant de la transposition du droit communautaire (parce qu'il est considéré que, au cas où le libellé de l'article 5 serait modifié, cette loi ne devra pas cesser d'être applicable à titre supplétif, soit à la lumière de l'article 4 paragraphe 3, soit conformément à l'article 9 paragraphe 6).

IV.10 *Les lois de police, les règles d'application nécessaire et immédiate, les dispositions qui, transposant ou non des directives communautaires, imposent leur application indépendamment de la compétence de leur ordre juridique* ⁽²⁹⁾.

IV.10.1 Questions

Ces notions recouvrent toute une série de questions complexes, parmi lesquelles il convient de mettre celles qui suivent en exergue: la conjugaison des dispositions des articles 5, 6, 7, 9 paragraphe 6 et 10 paragraphe 2, et la manière différente dont ces dispositions doivent être appréciées par le juge (marge d'appréciation de l'article 7 paragraphe 1); les difficultés qui apparaissent lorsqu'il s'agit de préciser quelles règles seront incluses au titre de l'article 7 et la tâche du juge face à cette question-; les différences entre les transpositions nationales des directives et le problème de la non-transposition, questions qui ne semblent pas être s'opposer spécifiquement aux règles de conflit, mais plutôt à l'effort d'harmonisation; l'entrave que les «lois de police» ou les règles d'application nécessaire et immédiate peuvent constituer pour la réalisation des objectifs liés au marché unique et aux libertés qui lui sont inhérentes; la nécessité, du point de vue des objectifs du droit international privé, que les solutions choisies contribuent à la réalisation de l'harmonie internationale des décisions et, partant, à l'harmonie communautaire des décisions, afin d'éviter que les mêmes situations soient appréciées différemment, en particulier dans la zone géographique de l'espace communautaire.

IV.10.2 Propositions

IV.10.2.1 Le Comité conseille de remplacer l'actuel paragraphe 3 de l'article 3, relatif à un contrat interne de par son objet (dès lors que son orientation perdure nécessairement, même en l'absence de disposition expresse), vu qu'une règle de conflits ne doit pas intervenir lorsqu'une situation est purement interne. La référence faite par les parties à une loi étrangère dans le cadre d'un contrat interne de par son objet ne doit jamais permettre que ne soient pas appliquées les dispositions impératives du système juridique auquel se rattachent tous les liens objectifs.

IV.10.2.1.1 Une telle référence ne pourra être entendue comme une référence attenant au droit des conflits de lois (*kollisionsrechtliche Verweisung*), mais doit nécessairement être une référence exclusivement matérielle ou de simple incorporation matérielle (*materiellrechtliche Verweisung*), c'est-à-dire qu'il s'agira d'une expression de l'autonomie privée dans le domaine du droit matériel interne et non une d'une expression de l'autonomie des parties en matière de conflits de lois, la volonté de celles-ci ne pouvant déterminer la loi compétente que lorsqu'elles ont conclu un contrat présentant des liens avec plusieurs États.

IV.10.2.1.2 À l'endroit laissé vacant par la suppression de cette règle, celui-ci (article 3, paragraphe 3) lui convenant bien du point de vue de son insertion dans le dispositif, pourrait être intégrée une disposition qui prévoie la notion de contrat «intracommunautaire» du point de vue de son objet, contrat auquel, indépendamment du fait que la loi d'un État tiers soit choisie, devraient toujours s'appliquer les dispositions impératives de droit communautaire ou de transposition du droit communautaire en vigueur dans l'ordre juridique compétent à titre supplétif.

IV.10.2.1.3 Le Comité estime que cette limitation ne devrait jouer que quand tous les liens objectifs contenus dans le contrat le rattachent à des États membres. Toutefois, eu égard notamment à la possibilité qu'un choix ou une modification du choix de la loi compétente puisse se faire postérieurement à la conclusion du contrat, la confluence de tous les liens présentés par le contrat au sein de l'espace communautaire devrait peut-être intervenir au moment du choix de la loi et non, comme cela est prévu dans le Livre vert, au moment de la conclusion du contrat.

IV.10.2.1.4 De cette manière, on garantira promptement le respect d'un niveau minimal d'efficacité du droit commun dérivé dans tous les cas où il y a *professio iuris* dans un contrat «intracommunautaire».

IV.10.2.2 Il faudra se pencher sur la question de l'opportunité d'insérer une disposition générale qui prescrive l'application des dispositions impératives de protection résultant de la transposition du droit communautaire (à titre d'exemple, la loi allemande de 2000), lorsque le contrat présente un lien étroit avec un État membre (les règles de transposition de cet État étant dans ce cas applicables).

⁽²⁹⁾ V. questions 13 et 16/LV.

IV.10.2.2.1 En fait, les dispositions de l'article 7 (qui donnent toujours au juge une certaine marge d'appréciation), conjuguées à la primauté du droit communautaire et à l'article 3 paragraphe 3, à l'article 5, même avec les retouches à apporter (cf. supra, en permettant que la loi applicable à titre supplétif soit celle indiquée par l'article 4, avec la seule réserve du cadre minimal de protection), et à l'article 6 (en imposant l'application de certaines dispositions de transposition de certains ordres juridiques, notamment de celui qui serait compétent à la lumière de l'objet du contrat, ou de celui du pays d'accueil du travailleur détaché), pourraient être suffisantes pour déboucher sur cette application ⁽³⁰⁾.

IV.10.2.3 Par ailleurs, outre ce qui a été dit à propos de l'article 3 paragraphe 3, il faut réaffirmer que la disparité dans les transpositions nationales des directives et le problème de la non-transposition sont des questions qui paraissent ne pas relever du domaine spécifique des règles de conflit, mais plutôt de l'effort d'harmonisation: il appartient aux États membres, dans leur législation interne, de garantir la réalisation des objectifs du droit communautaire pour les cas régis par les directives.

IV.10.2.4 Il conviendrait que, malgré le caractère potentiellement équivoque de l'épigraphe, qui évoque un certain passé conceptuel des «lois de police», la définition des dispositions visées à l'article 7 reste sur un plan formel, c'est-à-dire qu'elle fasse référence au caractère immédiat de l'application de celles-ci, indépendamment de la loi applicable en vertu des règles de conflit, plutôt que d'opter pour une approche matérielle de ces dispositions liée à leur objet ou à leur contenu.

IV.10.2.4.1 En fait, les prescriptions de l'article 7 ne sont autre qu'un effort visant à favoriser l'harmonie de décisions, voire l'application de certaines dispositions de transposition du droit communautaire qui pourraient ne pas être appliquées en vertu d'autres dispositions de la CR (ou en raison d'une mauvaise transposition dans l'un des ordres juridiques nationaux dont il convient de tenir compte à la lumière des règles de conflit, ou encore parce qu'aucune transposition n'aurait été effectuée), même s'il ne s'agit pourtant pas là de leur objectif normatif fondamental, d'autant que l'article 7 paragraphe 1 présente un caractère universel.

IV.10.2.5 S'agissant des lois de police ou des dispositions d'application nécessaire et immédiate d'États tiers, il convient de se demander quel est le meilleur moyen de mettre en œuvre tant le principe d'harmonie juridique internationale auquel tend le DIP que le dessein unificateur qui fonde la CR ainsi que le règlement ⁽³¹⁾.

⁽³⁰⁾ Dans ce cas, lorsque l'on choisit la loi d'un État tiers pour un contrat de timesharing, peut-être les dispositions de transposition de la loi de situation de l'immeuble ne s'appliqueraient-elles pas, quoique cela ne serait pas nécessairement le cas à la lumière de l'article 7, et même dans cette hypothèse, il faudrait encore que le consommateur ne réside pas dans un État membre. En cas de résidence, le seuil de protection minimale de la *lex domicilii* serait encore applicable si l'article 5 était modifié de sorte à s'appliquer aux contrats conclus par les consommateurs et portant sur des immeubles.

Si cette voie est suivie, force serait de préciser ce que l'on doit entendre par lien étroit dans les différentes directives relatives à des règles de protection, lesquelles prévoient généralement que les États doivent veiller à l'application sur leur territoire de règles de transposition, lorsque le contrat montre un lien étroit avec un État membre, l'application de certaines dispositions impératives d'autres ordres juridiques étant encore possible à la lumière de l'article 7 (il convient également de noter que, même conformément au droit dérivé, la nature d'un lien étroit susceptible de donner lieu à l'application des règles de protection résultant d'une transposition est un élément qui pourra toujours être déterminé par le juge, en fonction de la manière dont auront été transposées les directives; en d'autres termes, il s'agira de savoir si les législateurs nationaux avaient ou non précisé cette notion afin de provoquer l'application des dispositions d'application nécessaire et immédiate de transposition).

⁽³¹⁾ D'une part, il faut reconnaître que la disposition de l'article 7 paragraphe 1, quoiqu'elle puisse éventuellement servir à invoquer des dispositions impératives de transposition du droit communautaire (dès lors qu'elles répondent aux exigences établies), n'a pas pour fondement ni pour clé de lecture l'objectif de donner de l'importance aux politiques législatives étrangères (États membres comme États tiers), ni celui de traiter des modalités normatives utilisées dans les ordres juridiques tiers (c'est-à-dire autres que la *lex fori* ou la *lex causae*) pour donner corps à certaines conceptions d'organisation économique et social de l'État. Le but de cette disposition doit être recherché parmi les objectifs normatifs du DIP: c'est là que nous trouverons le fondement de la prise en compte ou de l'application de ces règles dont il ne serait pas question en cas de fonctionnement normal des règles de conflit. Il apparaîtra alors que cette disposition se propose de parvenir à uniformiser l'appréciation d'une situation juridique plurilocalisée sans cesser de prendre en considération les attentes légitimes des parties, les dispositions applicables appartenant à un ordre juridique présentant un lien étroit avec le cas en question. On entend donc éviter ainsi que le juge prenne une décision différente de celle qui serait prise ailleurs, en évitant également le forum shopping (et éventuellement, prévenir par exemple que, sur le plan de la reconnaissance ou de l'exécution, la décision à laquelle il est parvenu se heurte à la réserve d'ordre public dans un État tiers, s'agissant de dispositions susceptibles d'intégrer l'ordre public international de cet État. De ce point de vue, il conviendrait d'admettre que les règles qui susciteront le plus de préoccupations chez le juge seront précisément celles qui poursuivent des intérêts publics, même si l'on continue à défendre une définition non matérielle des dispositions prévues à l'article 7).
D'autre part, l'interférence de ces règles sera toujours susceptible d'être un obstacle à la sécurité juridique, outre, et pour cause, les difficultés d'application susceptibles d'apparaître en termes concrets, surtout quand elles seront confrontées à des règles émanant d'autres ordres juridiques.

IV.10.2.5.1 En admettant qu'il soit préférable d'accepter de tenir compte ou d'appliquer ces règles d'ordres juridiques tiers, afin de réaliser les valeurs propres du DIP, le Comité estime suffisant de laisser au juge une marge d'appréciation telle que celle dont il dispose aujourd'hui: le jugement sur la nécessité de cette application ou de cette prise en compte, dans la mesure où elles correspondent aux objectifs du DIP, appellera une analyse minutieuse des circonstances du cas concret et du contenu global des ordres juridiques tiers (d'ailleurs, le texte actuel intime au déjà au juge de tenir dûment compte de la nature, de l'objet ainsi que des conséquences qui découleraient de la non-prise en compte ou de la non-application de ces dispositions).

IV.10.2.5.2 Cette marge d'appréciation pourrait suffire, surtout que les risques pour la sécurité et la prévisibilité existaient déjà, et ce dès qu'il fut décidé d'autoriser la prise en compte de telles dispositions. Trop préciser les conditions d'application ou de prise en compte de ces dispositions pourrait non seulement s'avérer un exercice très difficile, si réalisé de manière abstraite, mais aussi finir par conditionner le juge, au point de l'empêcher de mesurer adéquatement les exigences de sécurité juridique dans chaque cas particulier, une trop grande précision trahissant en fin de compte l'objectif fondamental de ces dispositions.

IV.10.2.6 Eu égard à la primauté déjà établie du droit communautaire, et malgré un intérêt pédagogique indéniable, il convient de se demander s'il n'est pas superflu de consacrer expressément l'orientation de l'arrêt Arblade, à savoir l'opportunité de rappeler dans l'article 7 que l'application de dispositions impératives d'application nécessaire et immédiate ne peut entraver de manière injustifiée les libertés de circulation prévues dans le droit originaire.

IV.11 *La forme des contrats et le commerce électronique (cf. 4.6)* ⁽³²⁾

IV.11.1 Question

Compte tenu des difficultés de localisation suscitées par les nouveaux moyens électroniques et de la nécessité de ne pas opérer de discrimination à leur égard, vu leur utilité, il convient de se demander s'il faut adopter une règle unique, indépendamment des moyens utilisés par les parties pour conclure le contrat et de la poursuite de la validité formelle des contrats.

IV.11.2 Proposition

La désignation de la *lex causae* en matière de forme pourra dépendre du choix entre la *lex contractus*, la loi du lieu où les parties se trouvent au moment où elles déclarent contracter et la loi de la résidence des parties, en ajoutant une référence à l'article 5, selon laquelle les dispositions de l'article 9 ne préjugent pas de l'application des règles protectrices prévues à l'article 5 (c'est-à-dire de la loi du lieu de résidence du consommateur).

⁽³²⁾ V. question 17/LV.

IV.12 *Capacité et personnes morales (article 11)*

IV.12.1 Question

L'article 11, qui vise l'application de la *lex loci celebrationis* (non applicable au contrat inter absentes), en matière de capacité, vise à favoriser la validité de la transaction et à protéger la confiance de l'un des contractants en cas d'apparence de capacité de la contrepartie. Cette règle se fonde sur la «théorie de l'intérêt national». On peut toutefois se demander si cette orientation est applicable aux personnes morales (ce qui serait contraire à leur capacité à la lumière de l'éventuel principe de spécialité, ainsi qu'à des questions relatives à la représentation organique), vu que la CR ne vise que les personnes physiques ⁽³³⁾.

IV.12.2 Proposition

Dans le cas où il serait envisagé de prendre position sur cette question en termes législatifs, l'exception pourrait être étendue aux personnes morales, dans un souci de clarification et d'harmonisation.

IV.13 *La cession de créance et la subrogation* ⁽³⁴⁾

IV.13.1 La question comparative de la clarification des cadres conceptuels (cf. le cas de l'affacturage). On peut se demander s'il convient d'introduire des précisions clarificatrices qui, contribuant à l'effort unificateur, ne manqueront pas de se heurter aux différentes nuances des législations nationales. Il conviendra également de tenir à l'esprit la proximité entre les deux règles (articles 12 et 13) du point de vue du jugement qui les sous-tend quant au conflit de lois, et du point de vue des liens choisis, qui tiennent compte du caractère trilatéral de ces relations.

IV.13.1.1 Dès lors qu'il s'agit réellement d'une question de qualification, le Comité est d'avis qu'elle doit être laissée à l'appréciation du juge, d'autant plus que la sécurité juridique ne semble pas courir de risque insupportable, compte tenu de la structure similaire des deux règles de conflit, qui finissent par provoquer l'application distributive des différentes lois.

IV.13.2 La question de l'opposabilité de la cession aux tiers (éventuels titulaires de droits opposables au cédant/créancier originaire). Ici se pose la question de savoir si le règlement ne devrait pas déterminer expressément la loi la plus adéquate pour régir cette question, face aux risques de forum shopping. L'intention unificatrice plaide en faveur d'une unification de la règle applicable à cette question, ce qui dissuaderait les personnes concernées de pratiquer un éventuel forum shopping. Il conviendrait de tenir compte des valeurs que sont la sécurité et la prévisibilité, ainsi que des risques d'invocation de lois différentes, vu que l'on ne porterait pas préjudice à la prévisibilité et que l'on garantirait un traitement unitaire de tous les tiers ayant des prétentions concurrentes par rapport au cessionnaire en ce qui concerne le cédant, le Comité juge qu'il convient d'opter pour l'application de la loi qui régit la créance cédée.

⁽³³⁾ Par rapport au texte actuel, trois interprétations semblent possibles. D'une part, on peut considérer la référence aux personnes physiques comme étant exclusive et rendant impossible l'application de la même orientation aux personnes morales. D'autre part, on peut défendre une application par analogie de cette disposition aux personnes morales. Enfin, si l'on pense à la prudence que tout instrument international, récepteur des volontés souveraines et des politiques des États, demande pour l'exercice de l'application par analogie de ses règles, afin de ne pas dénaturer un compromis accepté internationalement et le degré d'unification recherché, à la lumière des divergences que suscite la «théorie de l'intérêt national» et du fait que la CR n'entendait régir ni la question de la capacité, ni celles liées aux personnes morales, il serait loisible de conclure que la CR n'a souhaité traiter la question de la capacité que dans cette mesure limitée, que l'accord unificateur des États contractants s'est limité à cela, et que par conséquent, toutes les questions concernant la capacité qui vont au-delà des dispositions de l'article 11 relèvent des États membres. Dès lors, chaque État déterminerait s'il convient d'étendre cette disposition ou non aux personnes morales, précisément parce qu'il n'y a pas eu d'unité de vues sur la question.

⁽³⁴⁾ V. questions 18 et 19/LV.

IV.13.3 La question du conflit entre cessionnaires et de sa résolution. Mutatis mutandis, les considérations du paragraphe antérieur s'appliquent ici aussi. Il est suggéré d'avoir éventuellement recours à la loi de la créance cédée en cas d'antinomie entre les régimes des lois qui régissent les différentes relations de cession (quoique la primauté de cette loi soit susceptible de mener à l'application de lois différentes, d'une part aux cessionnaires, et d'autre part aux tiers qui entendent faire valoir leurs prétentions sur le cédant/créancier originaire – cf. paragraphe antérieur).

IV.13.4 Le problème de la subrogation non fondée sur l'exécution d'une obligation par le créancier subrogé.

IV.13.4.1 Le très utile rapport initial de la CR expliquait déjà que l'intention n'était pas d'exclure du champ d'application de l'article 13 la subrogation résultant d'un paiement non fondé sur une obligation, mais plutôt sur un simple «intérêt économique reconnu par la loi»⁽³⁵⁾, bien que la subrogation puisse advenir ex lege.

IV.13.4.2 Peut-être conviendrait-il aujourd'hui de retoucher le texte en vue de préciser que cette hypothèse doit également s'appliquer à cette règle, en montrant quel lien prévaudrait alors.

IV.13.4.3 Par ailleurs, peut-être serait-il également opportun de compléter la règle en précisant de même quelle loi devrait alors s'appliquer, lorsque le désintéressement s'appuie sur un intérêt économique fondé, à l'existence et à l'extension de la subrogation, laquelle loi étant susceptible de régir la relation ou la situation qui sert de fondement à cet intérêt économique (indépendamment du fait qu'il convient de laisser au juge une marge suffisante d'appréciation, garantie par exemple par l'inclusion d'une clause d'exception).

IV.14 *La question de la loi applicable à la compensation de crédits*⁽³⁶⁾

Si l'inclusion d'une règle de conflit relative à la compensation est jugée nécessaire, il conviendrait de déterminer l'application cumulative des *leges contractuum*.

V. RÉSUMÉ DES RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE

V.1 Comme cela a été indiqué plus haut (paragraphe 1.14), le Comité, quoiqu'il ait traité d'autres matières dans le présent avis, en vue d'apporter la contribution la plus complète possible aux problèmes évoqués par la Commission, souhaite répondre de manière succincte dans les paragraphes suivants à chacune des questions figurant dans le questionnaire de la Commission.

V.2 QUESTION 1

V.2.1 L'expérience recueillie par les membres du CESE dans leur lieu d'origine laisse transparaître un sentiment généralisé selon lequel les magistrats, de manière globale, ont une connaissance peu approfondie et purement académique de la CR. Rares sont les juges, en particulier des instances inférieures, qui possèdent des connaissances solides sur sa teneur et son potentiel.

V.2.2 Il en va de même, en général, pour les agents économiques, en particulier les consommateurs et les PME. Seules les grandes entreprises, surtout multinationales, disposent des moyens techniques et juridiques leur permettant de tirer parti de la CR dans la rédaction de leurs contrats, notamment pour les «contrats d'adhésion».

V.2.3 Les membres du CESE sont également convaincus, de par leur expérience personnelle dans leur lieu d'origine, que cette situation porte préjudice à la négociation contractuelle normale et qu'elle est à l'origine d'une conflictualité accrue dans les transactions transfrontières.

⁽³⁵⁾ Vide M.GIULIANO, P.LAGARDE, *op.cit.*, p.32.

⁽³⁶⁾ V. question 20/LV.

V.3 QUESTION 2

La réponse à cette question a été développée aux paragraphes 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6, 1.7, 1.8, 1.9 et 1.10 du présent avis.

V.4 QUESTION 3

Cela fait longtemps que le CESE, dans plusieurs de ses avis mentionnés dans le présent document, dénonce les inconvénients suscités par la multiplicité et la dispersion des règles ayant une incidence sur la loi applicable dans plusieurs instruments communautaires. Il met en exergue l'opportunité de leur systématisation, de manière cohérente et harmonieuse, dans un instrument communautaire unique.

V.5 QUESTION 4

V.5.1 Le CESE est favorable à l'introduction d'une clause allant dans le sens de la proposition faite par la Commission au paragraphe 3.1.2.2 du Livre vert, surtout dans la mesure où elle permettrait de lutter contre l'utilisation abusive de l'autonomie de la volonté comme moyen d'empêcher l'application de règles protégeant davantage les droits de certains des contractants les plus faibles.

V.5.2 Le paragraphe 4.10.2.1 apporte la réponse du Comité à cette question. Il y suggère une modification du libellé de la proposition contenue dans le Livre vert, dans la mesure où sont en cause des règles qui, quoique fondées sur des instruments de droit communautaire, n'en sont pas moins des règles de droit interne.

V.6 QUESTION 5

S'agissant des relations avec les conventions internationales auxquelles les États membres sont parties et qui contiennent des règles de conflit, le Comité est d'avis que l'inconvénient mineur résultant de l'application, dans des cas spécifiques, de règles de conflit qui s'éloignent de celles qui sont prévues dans un instrument communautaire sera moins grave que la dénonciation de ces conventions. Il conviendra dès lors de préserver l'orientation de la première partie de l'article 21 de la CR. Quant à une future adhésion à des conventions d'unification des règles de conflit déjà existantes ou qui verraient ultérieurement le jour, eu égard à la primauté du droit communautaire, elle ne devrait être efficace que si ces conventions n'ont pas d'incidence sur l'objet du règlement. Ainsi, le règlement ne doit pas préjuger de la faculté d'adhérer à des conventions de droit matériel uniforme, pas plus qu'il ne semble devoir s'opposer à ce que les États membres adhèrent à des conventions qui étendent les orientations normatives du règlement à d'autres États ne faisant pas partie de l'Union européenne.

V.7 QUESTION 6

Une réponse circonstanciée a été apportée à cette question au paragraphe 4.5.3.

V.8 QUESTION 7

Du point de vue des intérêts des assurés/preneurs d'assurance individuels, la solution offerte par la CR n'est pas, de l'avis du CESE, celle qui protège le mieux leurs droits. Dans cette mesure, le cas des assurés/preneurs d'assurance individuels doit être assimilé à celui des consommateurs, que l'assureur soit ou non établi dans l'espace communautaire. Par ailleurs, il est notoire que certaines directives sur les assurances contiennent des règles qui influent sur la loi applicable (cf. directives 88/357/CEE du 22/06/88, 90/619/CEE du 08/11/90 et 83/2002/CE du 05/11/02), mais en vue de l'objectif unificateur, il faudra étudier l'opportunité d'inclure tous les contrats d'assurance dans le règlement, en adoptant une règle de conflit spéciale qui précise les orientations les plus souhaitables en la matière.

V.9 QUESTION 8

Une réponse circonstanciée a été apportée à cette question aux paragraphes 4.5.1 et 4.5.2.

V.10 QUESTION 9

La réponse à cette question est donnée au paragraphe 4.5. Il est certain que les termes de l'alternative proposée par la Commission ne s'excluent pas et sont parfaitement conciliables et complémentaires. Il conviendrait toutefois de reconnaître qu'il appartient au juge de déterminer au cas par cas s'il y a eu choix tacite, en fonction des éléments factuels et probatoires qui lui sont soumis.

V.11 QUESTION 10

La réponse à cette question a été développée au paragraphe 4.6.1.

V.12 QUESTION 11

La réponse à cette question a été motivée au paragraphe 4.6.3.

V.13 QUESTION 12

Les réponses aux différentes questions posées et à d'autres questions connexes ont été largement développées au paragraphe 4.7.

V.14 QUESTION 13

La réponse à cette question a été développée et motivée au paragraphe 4.10.

V.15 QUESTION 14

La réponse à cette question a été apportée au paragraphe 4.8.

V.16 QUESTION 15

La réponse à cette question a été apportée au paragraphe 4.8.

V.17 QUESTION 16

La réponse à cette question a été largement développée au paragraphe 4.10.

V.18 QUESTION 17

La réponse à cette question a été apportée au paragraphe 4.11.

V.19 QUESTION 18

La réponse à cette question a été motivée au paragraphe 4.13.

V.20 QUESTION 19

La réponse à cette question a été elle aussi développée au paragraphe 4.13.

V.21 QUESTION 20

La réponse à cette question a été apportée au paragraphe 4.14.

V.22 Outre ces questions, il convient de rappeler que le présent avis traite d'autres matières ne figurant pas spécifiquement dans le questionnaire. C'est notamment le cas de la structure de la CR (paragraphe 4.2.2 et 4.2.3), des effets d'un choix postérieur de la loi compétente effectué par les parties (4.5.5), du contrat de transport de marchandises (4.6.4.2) ou de la loi applicable à la capacité des personnes morales (4.12.2).

VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

VI.1 Aux deux grands objectifs du Livre vert, à savoir la transformation de la Convention de Rome en un instrument communautaire et la modernisation de son texte, le Comité répond par l'affirmative et plaide pour qu'ils soient mis en oeuvre avec toute la rapidité possible à la lumière de la difficulté de la matière.

VI.2 Le Comité est d'avis que l'instrument juridique communautaire à utiliser est le règlement et il souscrit à la base juridique choisie par la Commission (articles 61 c) et 65 b) du traité).

VI.3 Le Comité réaffirme pour l'essentiel les grands principes qui sous-tendent la Convention et estime qu'ils doivent être conservés pour servir de structure au règlement.

VI.4 Dans ses propositions détaillées, le Comité souligne la nécessité non seulement d'actualiser plusieurs dispositions de la Convention de Rome compte tenu de l'évolution du commerce intracommunautaire et des nouveaux instruments contractuels, notamment s'agissant de la vente à distance, mais aussi la nécessité de résoudre diverses questions d'interprétation soulevées par la doctrine et par les tribunaux depuis l'entrée en vigueur de la convention de Rome.

VI.5 Dans le présent avis et dans les réponses apportées aux vingt questions posées par la Commission ainsi qu'à d'autres questions relevées de sa propre initiative, le Comité s'est employé à présenter des solutions susceptibles de maintenir l'équilibre des intérêts des parties concernées, dans le respect des principes du droit reconnus comme faisant partie du patrimoine commun des ordres juridiques des États membres.

VI.6 Le Comité est cependant conscient qu'il n'a pas épuisé le sujet. Il conseille donc à la Commission de tenir dûment compte, au moment d'élaborer la version finale du texte qu'elle proposera, de toutes les contributions qui lui seront parvenues suite à l'initiative éminemment louable que constitue la publication du Livre vert à l'examen.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions: Adapter la promotion de la cyberactivité à un environnement en mutation: les leçons de l'initiative "Go Digital" et les défis pour l'avenir»

(COM(2003) 148 final)

(2004/C 108/02)

Le 27 mars 2003, la Commission a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la communication susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. McDONOGH).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 106 voix pour, 3 voix contre et 1 abstention.

1. Introduction et résumé

1.1 Le Comité exprime son soutien à la communication de la Commission «Adapter la promotion de la cyberactivité à un environnement en mutation: les leçons de l'initiative "Go Digital" et les défis pour l'avenir», tout en soulignant que certains domaines politiques mériteraient davantage d'attention.

1.2 Le Comité estime que la Commission européenne a élaboré une excellente proposition portant sur la nécessité pour les États membres et les régions de réorienter les politiques en matière de cyberactivité pour ne plus se contenter de promouvoir le commerce électronique mais aider les petites et moyennes entreprises (PME) à profiter au maximum des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour réorganiser, automatiser et simplifier les processus d'entreprise.

1.3 Le Comité accueille favorablement la démarche hautement pratique que propose la communication en vue de susciter ce soutien politique en faveur des PME, démarche qui comporte un cadre pour les politiques spécifiques en matière de commerce électronique à l'usage des PME et la mise en place du réseau européen de soutien aux petites et moyennes entreprises pour la cyberactivité en vue d'assurer une collaboration ciblée entre décideurs politiques dans le domaine du commerce électronique au niveau national et régional, à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne.

1.4 Le Comité se félicite aussi que la communication insiste sur la nécessité pour les responsables politiques de fixer des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs, en se basant sur le principe SMART (objectifs Spécifiques, Mesurables, Atteignables, adaptés à la Réalité et limités dans le Temps). L'une des conditions essentielles pour gérer correctement les initiatives politiques et évaluer leur impact sur le terrain est de mesurer les progrès réalisés en fonction d'objectifs réalistes pertinents.

1.5 Le Comité estime qu'il reste encore beaucoup à faire pour créer cet environnement favorable à la cyberactivité dans

de nombreuses régions de l'Union européenne et estime que cette exigence fondamentale devrait être reflétée dans le cadre politique spécifique en matière de commerce électronique à l'usage des PME établi par la Commission. Le CESE appelle la Commission à coordonner les efforts des gouvernements nationaux en vue de la mise en oeuvre de politiques ouvertes et transparentes en matière de soumissions pour les marchés publics, de manière que les PME puissent y participer en toute égalité.

1.6 Le Comité estime aussi que l'on pourrait ajouter un quatrième domaine/enjeu politique, à savoir «Améliorer l'environnement de la cyberactivité pour les transactions en ligne», par exemple en garantissant l'accès à Internet qui est essentiel au plan commercial, en mettant en oeuvre des programmes de sensibilisation ciblés permanents pour susciter chez les PME la confiance nécessaire dans les processus de cyberactivité et en établissant des recommandations et en prenant des mesures techniques au niveau communautaire afin de limiter les effets néfastes du «spamming» sur la cyberactivité.

2. Observations générales

2.1 Le Comité estime que la Commission européenne a élaboré une excellente proposition portant sur la nécessité pour les États membres et les régions de réorienter les politiques en matière de cyberactivité pour ne plus se contenter de promouvoir le commerce électronique mais aider les petites et moyennes entreprises (PME) à profiter au maximum des technologies de l'information et de la communication (TIC) pour réorganiser, automatiser et simplifier les processus d'entreprise.

2.2 En même temps, les propositions présentées favoriseront le consommateur. Un marché équitable et fiable, une concurrence loyale et le bon usage des TIC sont autant d'éléments qui vont renforcer la confiance vis-à-vis du commerce électronique, confiance qui est tellement nécessaire au développement de ce marché.

2.3 Il est généralement admis que les PME, qui représentent plus de 99 % de toutes les entreprises en Europe, jouent un rôle essentiel de stimulation de l'innovation, de la croissance et de l'emploi. On peut également dire que l'utilisation efficace des TIC permet d'accroître la productivité et d'améliorer la compétitivité. C'est pourquoi l'approche réaliste préconisée par la Commission mise largement sur un soutien actif à la stratégie de Lisbonne destinée à faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde d'ici à 2010. L'approche très pragmatique proposée dans la communication comprend la fixation d'un cadre pour les politiques spécifiques en matière de commerce électronique à l'usage des PME et la mise en place d'un réseau européen de soutien aux PME pour la cyberactivité afin de garantir une étroite collaboration entre les responsables des politiques en la matière au niveau européen, national et régional dans l'ensemble de l'UE.

2.4 Le développement de cette économie de la connaissance, qui est une économie dynamique, imposera à l'environnement économique auquel sont confrontées les PME des changements significatifs: les processus économiques, les rapports économiques, les technologies, les connaissances et les qualifications requises pour réussir dans cette économie nouvelle seront différents de ce à quoi sont habituées les petites entreprises, et celles-ci devront procéder à des transformations non négligeables.

2.4.1 Pour survivre et prospérer, les PME, et en particulier les microentreprises (comptant moins de 10 salariés), ont besoin d'un mécanisme intégré et bien organisé de soutien au niveau local, national et européen ainsi qu'à l'échelle du secteur particulier auquel elles appartiennent, de manière à pouvoir s'apporter un soutien mutuel pendant cette période de transformations et d'acquisition des connaissances qui leur sont nécessaires pour réussir.

2.5 Si pendant ces transformations leur permettant de passer à une économie de la connaissance, les PME ne reçoivent pas un soutien tangible de la part des décideurs politiques, des conséquences négatives se feront sentir pour les entreprises, les niveaux d'emploi et la société dans l'ensemble de l'Union.

2.5.1 Le Comité accueille favorablement la démarche hautement pratique que propose la communication en vue de susciter ce soutien politique en faveur des PME, démarche qui comporte un cadre pour les politiques spécifiques en matière de commerce électronique à l'usage des PME et la mise en place du réseau européen de soutien aux petites et moyennes entreprises pour la cyberactivité en vue d'assurer une collaboration ciblée entre décideurs politiques dans le domaine du commerce électronique au niveau national et régional, à l'échelle de l'ensemble de l'Union européenne.

2.6 En appelant les États membres à définir, en matière de cyberactivité, des objectifs spécifiques selon les secteurs et les régions, ainsi que des objectifs quantitatifs et qualitatifs appropriés, la Commission plaide vigoureusement en faveur d'actions mesurables, acceptables, réalistes et situées dans le temps (c'est-à-dire répondant au principe SMART), qui permettront d'accélérer de manière significative l'adoption efficace des TIC et de processus de cyberactivité par les PME dans l'ensemble de l'Union.

2.6.1 La Commission soutient cette initiative en proposant un forum de discussion, de soutien et de coordination des évolutions politiques qui interviennent dans l'UE (le réseau européen de soutien aux petites et moyennes entreprises pour la cyberactivité) et en suggérant un cadre pour ces politiques et objectifs.

2.6.2 Non seulement la Commission pose la plupart des questions politiques sensibles, mais elle reconnaît également à quel point il est important de canaliser les nombreuses initiatives des PME en matière de cyberactivité grâce à des intermédiaires et des «catalyseurs». Cette initiative de soutien aux PME mérite d'être pleinement soutenue par le Comité.

2.7 Le Comité se félicite que la communication insiste sur la nécessité pour les responsables politiques de fixer des objectifs tant quantitatifs que qualitatifs, en se basant sur le principe SMART. L'une des conditions essentielles pour gérer correctement les initiatives politiques et évaluer leur impact sur le terrain est de mesurer les progrès réalisés en fonction d'objectifs réalistes pertinents.

2.8 Les PME ont fait le premier pas vers l'adoption du commerce électronique avec l'utilisation généralisée de l'ordinateur et d'Internet. Mais passé ce niveau de base commence la «fracture numérique»: il existe en effet de substantielles différences entre les grandes PME et les petites entreprises (surtout les microentreprises comptant moins de 10 salariés) dans le degré d'intégration des technologies numériques; et entre les PME elles-mêmes, il existe aussi des différences significatives en fonction de la région ou du secteur d'activité. En particulier, les entreprises qui ont été promptes à adopter les TIC ont accompli des progrès significatifs en matière de commerce électronique, alors que celles qui ont été lentes à le faire ont besoin d'une aide significative pour combler leur retard.

2.8.1 De là vient la nécessité de concevoir des politiques spécifiques pour répondre aux besoins particuliers des PME et de secteurs et régions bien précises, surtout en ce qui concerne les PME ayant adopté les TIC tardivement. Tant que la fracture numérique subsistera, l'avantage concurrentiel des grandes entreprises et des entreprises qui ont un degré plus élevé d'intégration des TIC s'accroîtra par rapport aux PME, risquant ainsi directement de les évincer du marché et de créer d'énormes problèmes économiques et sociaux. Le Comité se félicite que la Commission ait pris conscience de ces différences et qu'elle plaide en faveur de mesures spécifiques visant à combler cette fracture numérique.

2.9 Lorsqu'il s'agit de commerce électronique et d'utilisation accrue des TIC, les problèmes de confiance et de sécurité intéressent tout particulièrement les PME, et notamment les microentreprises. Dans les présentes observations générales, le Comité souhaite souligner le fait que les décideurs politiques doivent, en élaborant les politiques, prendre en compte ces éléments qui préoccupent les PME.

2.10 La communication explique que le rôle des pouvoirs publics dans la promotion de la cyberactivité consiste essentiellement à créer un environnement favorable aux activités en ligne pour les entreprises, ce qui permettrait d'atténuer les obstacles à leur entrée sur ce marché et de réduire les coûts et les risques liés aux investissements dans les TIC, ce qui favoriserait l'accès à de nouveaux marchés internationaux.

2.10.1 Un environnement favorable à la cyberactivité comprendrait notamment l'établissement d'un cadre juridique et réglementaire stable, la libéralisation totale du marché des télécommunications, qui engendrerait une diminution des coûts et une augmentation du type et de la qualité des prestations de services, ainsi que la création de services en ligne dans un grand nombre d'administrations publiques. Le CESE appelle la Commission à poursuivre les efforts qu'elle déploie pour que soit instauré au niveau mondial un cadre réglementaire acceptable, qui empêche d'élever des barrières nationales et garantisse la sécurité nécessaire en matière d'échanges électroniques.

2.10.2 La communication explique ensuite qu'un grand nombre des mesures indispensables ont déjà été prises, tant au niveau européen qu'au niveau national, pour créer cet environnement favorable à la cyberactivité. Étant donné que ces éléments de politique «horizontale» sont repris dans le cadre du programme eEurope ainsi que dans d'autres initiatives, la présente communication plaide en faveur de politiques ciblant les PME et visant à promouvoir l'utilisation des TIC et la cyberactivité dans ces entreprises.

2.10.3 Le Comité estime pour sa part qu'il reste encore beaucoup à faire pour créer cet environnement favorable à la cyberactivité dans de nombreuses régions de l'Union européenne et estime que cette exigence fondamentale devrait être reflétée dans le cadre politique spécifique en matière de commerce électronique à l'usage des PME établi par la Commission. Le Comité appelle la Commission à coordonner les efforts des gouvernements nationaux en vue de la mise en œuvre de politiques ouvertes et transparentes en matière de soumissions pour les marchés publics, de manière que les PME puissent y participer en toute égalité.

2.11 Ce cadre politique a globalement pour objectif de stimuler et d'aider les PME à adopter le commerce électronique. Il comprend 3 grands enjeux ou domaines d'action politique, qui regroupent chacun des politiques spécifiques. Le Comité apprécie le fait que les orientations données dans ce cadre aux responsables politiques par la Commission soient très claires et applaudit ses objectifs. Le Comité est d'accord avec le plan de travail et les orientations de la Commission et suivra leur mise en œuvre avec intérêt tout particulier.

2.11.1 La conception de ce cadre ainsi que des politiques spécifiques qui en découlent restent bien sûr du ressort de la Commission et des responsables politiques. Néanmoins, le Comité désire exprimer son plein accord avec la liste détaillée des actions établies dans la communication et se déclare favorablement impressionné par la liste des objectifs possibles qui y est proposée. Il souhaite également, dans le présent avis, souligner quelques autres domaines d'action politique qui, à son sens, devraient venir s'ajouter à ce cadre.

2.12 Comme on l'a déjà mentionné au paragraphe 2.10.3 précédent, un quatrième domaine/enjeu politique pourrait être ajouté, à savoir «Améliorer l'environnement de la cyberactivité pour les transactions en ligne». Le Comité pourrait également arguer que le regroupement sous un seul domaine politique des actions consistant à améliorer les connaissances du personnel d'encadrement et les compétences de la main-d'œuvre en matière de cyberactivité manque de clarté et qu'il serait peut-être plus judicieux d'en faire deux objectifs distincts. Le Comité, dans la partie suivante de son avis, formule des observations sur ces questions ainsi que sur d'autres domaines de recommandations politiques dont le Comité estime qu'ils méritent d'être mentionnés spécifiquement. Ces observations du Comité

s'inscrivent dans la continuité des avis qu'il a rendus antérieurement en ce domaine ⁽¹⁾.

3. Questions politiques spécifiques

3.1 L'environnement général de la cyberactivité

3.1.1 Il convient de maintenir la pression sur les États membres pour qu'ils garantissent à un pourcentage élevé de PME, notamment au niveau régional, l'accès à Internet qui est essentiel au plan commercial (soit, selon les appréciations, l'accès permanent en large bande, soit simplement un accès rapide à prix forfaitaire) et pour qu'ils fassent en sorte que les coûts d'accès soient alignés sur les tarifs concurrentiels normaux au niveau de l'UE.

3.1.2 Toutes les technologies et les règles nécessaires existent pour offrir un environnement sûr aux transactions en ligne. Toutefois, il est indispensable de mettre en œuvre des programmes de sensibilisation ciblés permanents pour susciter chez les PME la confiance nécessaire dans les processus de cyberactivité.

3.1.3 La pratique du spamming (envois massifs de courriers électroniques publicitaires non sollicités) peut représenter une nuisance grave et comporter des coûts pour les destinataires, compte tenu notamment des maigres ressources dont disposent les PME qui s'essayent aux transactions électroniques. Cela mine également la confiance qu'elles placent dans la sûreté des processus. Il convient d'établir des recommandations et de prendre des mesures techniques au niveau communautaire afin de limiter les effets néfastes que cette menace fait peser sur l'adoption de la cyberactivité.

3.1.4 S'il faut bien sûr encourager la participation aux marchés électroniques, les problèmes particuliers suscités par les enchères inversées doivent faire l'objet de mesures politiques aux niveaux communautaire, national et régional. Grâce aux achats par enchères inversées, les grandes entreprises peuvent exercer une pression exagérée sur les PME et réduire considérablement les marges de bénéfice de celles-ci. Poussé à l'extrême, ce processus peut mettre en danger la viabilité même de la PME concernée. Des expériences négatives avec les enchères inversées peuvent susciter chez les PME un sentiment de méfiance à l'égard du commerce électronique. La Commission devrait garantir l'application de codes de bonne conduite dans l'ensemble de l'UE.

3.1.5 Comme de plus en plus de PME participent à l'économie numérique, l'enregistrement et la détention de noms de domaines commencent à poser des problèmes. Le Comité voudrait inviter instamment la Commission à mettre en place des politiques de lutte contre le cybersquatting (action qui consiste pour certaines entreprises ou individus à réserver un nom de domaine inactif, ce qui empêche des entreprises déjà établies d'acquérir le nom de domaine correspondant à leur raison sociale).

⁽¹⁾ eEurope 2002 – Une société de l'information pour tous, JO C 123, 25.4.2001
L'innovation, JO C 260, 17.9.2001
Cybercriminalité, JO C 311, 7.11.2001
Plan d'action eLearning, JO C 36, 8.2.2002
Aider les PME à passer au numérique, JO C 80, 3.4.2002
MODINIS, JO C 61, 14.3.2003
Programme eLearning, JO C 133, 6.6.2003
Rapport final sur eEurope 2002, JO C 220, 16.9.2003.

3.1.6 Les gouvernements devraient être incités à mettre en place le plus largement possible des services en ligne dans le domaine des administrations publiques ainsi que des processus de passation électronique des marchés publics, tout en tenant compte des compétences limitées de certaines PME dans ce domaine.

3.1.6.1 De telles transactions entre administrations et entreprises (en anglais: «G2B» = «Government to Business») et inversement (en anglais: «B2G» = Business-to-Government) incitent les PME à faire davantage usage des TIC et du commerce électronique. Elles apportent également la preuve de l'efficacité et de l'utilité du commerce électronique pour les PME, en les familiarisant avec la technologie concernée et ses avantages.

3.1.6.2 Toutefois, dans certains pays, les marchés publics de biens et de services représentent plus de 50 % de tous les achats aux entreprises dans l'État considéré. Ainsi, la mise en œuvre par les pouvoirs publics de systèmes informatisés de passation de marchés aura des conséquences de première importance du point de vue de l'adoption de processus informatisés par les PME et du point de vue de la capacité de toutes les PME à participer, dans des conditions équitables, à l'économie de la consommation de biens et de services par les pouvoirs publics. Il est d'une importance critique de mettre en œuvre les systèmes informatisés de passation de marchés publics selon des modalités qui soient sensibles aux besoins particuliers des PME. Si les pouvoirs publics ne déploient pas d'efforts particuliers à cet égard, de nombreuses PME auront à en souffrir.

3.1.7 Afin de faciliter une participation accrue des PME aux processus informatisés de passation de marchés publics, il conviendrait de déployer des efforts visant à réduire la complexité et le coût de la conformité aux règles de l'Union européenne applicables aux marchés publics.

3.1.8 L'on pourrait envisager de créer des sites «portails» commerçants à vocation nationale ou régionale (inspirés du modèle de Singapour) pour permettre aux PME de participer facilement et efficacement à la nouvelle économie et pour faire en sorte que la mise en œuvre à grande échelle de processus de commerce électronique amène à leur maximum les bénéfices économiques que produit, en règle générale, cette mise en œuvre.

3.2 Compréhension du personnel d'encadrement

3.2.1 Dans les entreprises, l'adoption de nouvelles technologies importantes et les changements de méthodes commerciales dépendent au final du personnel d'encadrement. C'est particulièrement vrai pour les PME. Toutefois, la plupart des dirigeants de PME n'ont qu'une vision très limitée des TIC et de leurs avantages potentiels et le manque de compréhension de la plupart des dirigeants de PME constitue un obstacle de taille à l'adoption des TIC et au commerce électronique.

3.2.1.1 Le Comité est favorable à la proposition de la Commission, qui estime que les mesures politiques devraient viser à améliorer le transfert des connaissances vers les PME grâce aux réseaux et ateliers d'aide aux PME.

3.2.1.2 Il est également pleinement d'accord avec la Commission sur la nécessité d'établir des exemples issus d'études de cas pour convaincre les PME des avantages liés aux processus de cyberactivité et de la facilité de leur mise en

œuvre. Il devra s'agir d'études de cas spécifiques possédant une dimension locale suffisante pour présenter de l'importance pour les PME concernées. Il pourrait également être utile d'accompagner ces études de cas d'une analyse financière des bénéfices enregistrés. En définitive, ce sont les bénéfices à long terme qu'ils pourront réaliser en utilisant les TIC pour mettre en place des processus de cyberactivité qui convaincront la plupart des chefs d'entreprise de réorganiser leurs activités en ce sens.

3.2.2 Indépendamment de l'effort éducatif sur les TIC et le commerce électronique, dans le cadre d'une politique à long terme, il conviendrait d'aider les dirigeants de PME à prendre conscience des possibilités que leur offre aujourd'hui le commerce électronique. Ce sont les experts de leurs réseaux de soutien, en particulier des organisations représentatives des entreprises et des organisations représentatives de l'industrie, qui sont les mieux à même de les conseiller en la matière. Des efforts spécifiques devraient être déployés pour mettre à leur disposition un nombre suffisant de conseillers compétents pour assurer cette tâche d'information. De même, il conviendrait de prendre les mesures nécessaires en matière de formation et d'information au niveau des dirigeants de PME pour leur permettre d'atteindre le niveau de compréhension nécessaire en la matière.

3.2.3 Des incitants fiscaux liés à des initiatives spécifiques pouvant faire l'objet de mesures devraient être envisagés pour encourager les chefs d'entreprises à prendre des initiatives en faveur de la cyberactivité dans leurs entreprises. Les mesures d'exonération fiscale pourraient alléger les coûts de mise en place et de fonctionnement régulier, ce qui constituerait un bon argument financier en faveur de l'utilisation des TIC par les PME.

3.2.3.1 Le Comité est d'accord sur le fait qu'il conviendrait de veiller tout particulièrement à harmoniser de telles mesures d'incitation par souci d'équité dans l'ensemble de l'Union de manière à garantir une concurrence loyale. Il est également d'une importance vitale d'assurer un suivi rigoureux des incitations fiscales afin de garantir que celles-ci soient utilisées uniquement pour l'objet qui justifie leur existence.

3.2.4 La nécessité de faire face aux exigences de transformation substantielle qui s'imposent aux PME pour leur permettre de réussir dans la nouvelle économie qui s'installe rapidement obligera à un apprentissage accéléré et continu. Il convient que toute réflexion qui concerne des initiatives politiques destinées à promouvoir l'apprentissage dans le secteur des PME (compréhension à l'échelon des dirigeants, qualifications dans le domaine des technologies et choix stratégiques) appréhende la nécessité de promouvoir des réseaux de relations sociales et un dialogue permanent entre les PME.

3.3 Compétences en matière de cyberactivité

3.3.1 Les PME sont particulièrement désavantagées en ce qui concerne les compétences en matière de cyberactivité et de commerce électronique:

— Les professionnels en la matière sont rares. La plupart d'entre eux se recrutent dans les grandes entreprises, qui peuvent offrir des salaires plus élevés à ceux qui possèdent ces compétences recherchées.

- Les économies d'échelle ne plaident pas non plus en faveur des PME, dont le pourcentage d'informaticiens par rapport à l'ensemble de leur personnel est bien plus élevé que dans les grandes entreprises.
- De plus, dans les régions reculées (où se trouvent de nombreuses PME), le transfert de nouvelles technologies et de compétences, en termes de connaissances, rencontre des difficultés.

3.3.1.1 Dès lors, les PME éprouvent de grandes difficultés à maintenir en leur sein les compétences nécessaires en matière de cyberactivité et de commerce électronique et doivent en payer le prix fort. C'est le principal obstacle à une diffusion plus large, parmi les PME, des processus de commerce électronique.

3.3.1.2 Les initiatives en faveur du transfert de connaissances mentionnées précédemment permettront aux chefs d'entreprise de prendre enfin certaines des décisions stratégiques qui s'imposent. Ils n'en resteront pas moins dépendants des conseils et de l'aide de spécialistes pour la création, l'examen régulier et la gestion des grands projets liés à la cyberactivité.

3.3.1.3 Les PME peuvent obtenir ce genre de services de leurs réseaux de soutien. Les mesures fiscales et les subventions peuvent leur permettre d'engager des experts et de former leurs employés (toutefois, il faut assurer un suivi rigoureux de toutes incitations fiscales éventuelles, afin de garantir que celles-ci soient utilisées uniquement pour l'objet qui justifie leur existence). Il conviendrait également de promouvoir la mise en réseau et le partage d'expériences entre les centres de compétence spécialisés dans la cyberactivité.

3.3.2 Étant donné que la demande en consultants pour les TIC ne cesse de croître, il serait souhaitable de contrôler la qualité des services fournis par les consultants afin de protéger les PME de «spécialistes» incompetents et peu scrupuleux. Il serait utile de pouvoir disposer d'un processus de certification de la qualité et d'un code de conduite relatif aux pratiques des consultants en TIC et en commerce électronique qui travaillent avec les PME dans le cadre de projets agréés. Les mesures politiques d'aide (notamment les aides fiscales) devraient se limiter à inciter les PME à faire appel à des consultants qualifiés.

3.3.3 Les responsables politiques doivent accepter l'idée qu'il faut beaucoup plus largement former la main-d'œuvre si l'on veut répondre aux besoins d'une économie de la connaissance du XXI^{ème} siècle, étroitement liée aux TIC et aux processus de cyberactivité. Il faut élargir les programmes existants pour augmenter le nombre de bénéficiaires dans le monde économique, en les amplifiant et en les approfondissant tout à la fois pour atteindre le niveau de formation requis. Cette formation doit commencer dès l'école et se poursuivre tout au long de la vie, avec le soutien de réseaux appropriés à caractère social. Le Comité partage l'enthousiasme de la Commission pour l'utilisation des techniques et applications d'apprentissage en ligne au sein des PME, qui représentent des moyens complémentaires aux techniques de formation du personnel plus traditionnelles.

3.3.4 Les décideurs politiques doivent tenir compte de la dimension sociale que revêt l'adoption du commerce électronique. La société tout entière doit être associée à l'adoption du commerce électronique. Des efforts doivent être déployés pour que chacun soit conscient des bénéfices que lui apporte la cyberactivité et pour que chacun y souscrive.

3.4 Offre de solutions liées à la cyberactivité

3.4.1 Les PME doivent pouvoir avoir accès à des solutions cyberactives abordables et ciblées. Malgré le fait que les PME

représentent plus de 99 % des entreprises, la plupart des applications en matière de cyberactivité comme les outils de gestion des relations à la clientèle (GRC) sont conçues pour répondre aux besoins des grandes entreprises. Les PME ont besoin de solutions économiques qui puissent être mises en œuvre rapidement et facilement et soient conçues pour répondre à leurs besoins particuliers. De telles solutions sont rares de nos jours. Il convient de prendre des mesures politiques pour favoriser la conception de solutions adaptées aux PME dans le domaine des TIC et de la cyberactivité. Le Comité juge à cet égard favorablement le fait que la communication suggère que les PME travaillent en collaboration avec de grandes entreprises du secteur des TIC pour élaborer des solutions qui répondent aux besoins spécifiques de leur secteur. Il se félicite de l'importance qui est donnée à la participation des PME au 6^{ème} programme cadre de RDT et du fait qu'une partie du budget de ce programme sera consacrée aux mesures de soutien en faveur de la création de logiciels à source ouverte interopérables applicables à la cyberactivité, dont les PME devraient bénéficier.

3.4.1.1 Des initiatives politiques sont nécessaires pour contribuer à développer des outils fiables et appropriés avec les TIC qui existent aujourd'hui sur le marché, ainsi que des solutions de commerce électronique qui conviennent aux PME tout en assurant une couverture substantielle de leurs besoins concrets. Le Comité porte un jugement positif sur la proposition qui figure dans la communication et selon laquelle des PME pourraient faire équipe avec de grandes entreprises de TIC pour créer des solutions répondant aux besoins pratiques du secteur des PME mais il attend les résultats véritables qu'auront ces propositions, qui seront jugées à l'épreuve du temps. Le Comité marque sa satisfaction quant à l'importance qu'accorde à la participation des PME le 6^{ème} programme-cadre de RDT et quant au soutien que prévoit ce programme en faveur du développement de logiciels «ouverts» («open source») et de la mise au point de solutions de commerce électronique se caractérisant par leur interopérabilité, tous éléments qui doivent présenter une utilité substantielle et être techniquement aboutis si l'on veut qu'ils constituent des options fiables et sérieuses pour les PME.

3.4.1.2 En dépit des annonces et de la programmation existante, on n'a pas relevé jusqu'à présent, dans le cours suivi par le sixième programme-cadre de RDT, que des PME aient participé directement aux actions, dans la mesure où elles ne disposent, en ce qui concerne leur immense majorité, ni de l'infrastructure, ni du savoir-faire, ni des connaissances techniques, ni du personnel dûment formé qui seraient nécessaires pour qu'elles s'y impliquent de manière fiable et tirent profit des véritables avantages de ces actions

3.4.2 La simplification du dépôt de brevet au niveau européen encouragerait la commercialisation de nouvelles applications et technologies pour les PME. Jusqu'ici, les procédures, très coûteuses, représentaient un obstacle aux innovations à moindre coût et à petite échelle.

3.4.3 L'idée de la Commission de promouvoir l'interopérabilité de la cyberactivité grâce à des bancs d'essai nationaux est à retenir et mérite d'être approfondie. La concrétisation de cette idée selon les propositions de la Commission constituerait un atout précieux pour les PME. Néanmoins, le Comité n'est pas persuadé que le secteur privé, comme le suggère la Commission, est suffisamment motivé pour que ce projet voie le jour sur une base suffisamment large.

3.4.4 Pour stimuler l'innovation et l'esprit d'entreprise des PME dans le développement d'applications TIC, les responsables politiques pourraient peut-être envisager de consacrer aux PME un certain pourcentage de leurs dépenses budgétaires dans le domaine des TIC.

3.5 Places de marché électroniques et réseaux de cyberactivité

3.5.1 Les places de marché électroniques gagnent en importance pour les PME dans certains secteurs mais bon nombre d'entre elles ne comprennent pas vraiment comment fonctionnent ces transactions interentreprises (B2B) ni ne possèdent les TIC nécessaires pour profiter des possibilités que ces places de marché leur offrent. Il conviendrait de prendre des mesures politiques pour sensibiliser les PME concernées et les aider à surmonter les obstacles techniques, économiques et juridiques à leur entrée sur ces places de marché. Le Comité invite également les propriétaires et gestionnaires de PME à prendre conscience des conditions particulièrement complexes qui se dessinent à l'échelle mondiale avec la suppression des barrières commerciales et l'utilisation des nouvelles technologies et à procéder résolument à la modernisation de leurs entreprises afin qu'elles puissent faire face aux règles particulièrement sévères qui régissent la concurrence internationale.

3.5.2 Le Comité invite la Commission à envisager l'opportunité de procédures de certification de la qualité pour les places de marché électroniques, afin d'identifier les sites qui mettent en œuvre de meilleures pratiques dans la gestion de leurs activités.

3.5.3 Le Comité appelle les États membres à se montrer particulièrement attentifs aux besoins spécifiques des PME lorsqu'ils mettent en place des systèmes de passation électronique des marchés publics et il invite la Commission à poursuivre ses

efforts pour une véritable coordination au niveau européen en ce sens.

3.5.4 Les réseaux de cyberactivité en collaboration offrent de nombreux avantages aux PME et le Comité approuve pleinement les mesures politiques visant à favoriser le développement de ceux-ci. Outre les bénéfices commerciaux directs qu'ils permettent aux PME qui unissent leur force pour faire une offre sur des contrats plus complexes ou plus importants qu'elles ne pourraient envisager seules, ce type de réseau facilite le transfert de connaissances et peut combler les lacunes mentionnées précédemment en matière de compétences et de connaissances. Les PME peuvent également collaborer pour développer des applications de cyberactivité qui répondent à leurs besoins propres. Il conviendrait d'envisager des mesures politiques, y compris des aides financières, visant à propager ce genre de réseaux.

3.5.5 Lorsqu'elles participent à des places de marché électroniques et des réseaux de collaboration, les PME nourrissent souvent des inquiétudes sur le respect de la vie privée et la protection des droits de propriété intellectuelle. Toutes les assurances que la Commission et les responsables politiques pourraient leur donner à cet égard les inciteraient davantage à se lancer dans l'aventure.

3.6 Évaluation des efforts déployés par l'Europe pour faire passer les PME à l'ère numérique

3.6.1 Le Comité invite la Commission à réexaminer les trois lignes d'action et les progrès accomplis dans la concrétisation, au niveau national et européen, des différentes actions développées en détail dans sa communication sur «Aider les PME à passer au numérique», ainsi qu'à tirer les conclusions qu'il y a lieu quant aux éventuels retards accumulés.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement Européen et du Conseil, relative à la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, composants et entités techniques destinés à ces véhicules (refonte)»

(COM(2003) 418 final – 2003/0153 (COD))

(2004/C 108/03)

Le 28 juillet 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. LEVAUX).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis à l'unanimité.

1. Introduction

1.1 Objectif de la proposition

1.1.1 La présente proposition de directive constitue une refonte de la directive 70/156/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à la réception des véhicules à moteur et de leurs remorques.

1.1.2 Cette directive est le principal instrument juridique pour mettre en œuvre le marché unique dans le secteur automobile. Concernant les tracteurs agricoles ils seront inclus dans ce processus grâce à l'adoption d'une nouvelle directive modifiant la directive cadre 74/150/CEE du 4 mars 1974. Le Comité a déposé un Avis à ce sujet en date du 16 avril 1969 ⁽¹⁾.

1.1.3 La Commission estime que le moment est venu pour étendre aux véhicules utilitaires les principes établis pour les autres catégories de véhicules.

1.1.4 Après avoir dans une première étape consolidé les annexes techniques de la directive 70/156/CEE dans un document unique, la présente proposition de directive (refonte) constitue la seconde étape pour remanier les dispositions législatives. Ainsi il sera possible de disposer dès 2007 d'une procédure de réception étendue à toutes les catégories de véhicules utilitaires sachant que la réception communautaire des voitures particulières est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1998 et depuis le 17 juin 1999 pour les motocyclettes et les vélomoteurs.

1.1.5 La Commission estime qu'avec l'adoption de la présente proposition de directive, qui abrogera la directive 70/156/CEE, laquelle avait fait l'objet de 18 modifications, on disposera d'un texte mieux structuré, qui servira beaucoup mieux les constructeurs, les États membres et les pays candidats.

1.2 Participation des parties à l'élaboration du projet de directive

1.2.1 Concernant les États membres la Commission précise qu'ils ont été informés par l'intermédiaire du groupe consultatif et du groupe de travail «Véhicules à moteurs» (GTMV). De plus la Commission a tenu compte des travaux effectués par le groupe OTA (Opérationality of Type-Approval) et, dans une large mesure, elle a également pris en compte les travaux du groupe de travail TAAM (Types-Approval Authorities Meeting). La majorité des experts des gouvernements sont favorables à la proposition avec cependant certaines réserves concernant la réception obligatoire ou facultative des véhicules utilitaires.

1.2.2 La Commission souligne que l'impact de la proposition de directive est très vaste. Dans le tableau repris au point 5.2 de son exposé des motifs (annexe 1 du présent avis), la Commission compare les productions annuelles des USA, du Japon et de l'Europe des Quinze pour l'ensemble des «Voitures particulières + Camionnettes + Véhicules utilitaires lourds». Si cette production stagne pour l'Europe des Quinze, il est regrettable que la Commission n'ait pas ajouté à titre prévisionnel une colonne pour les Douze pays candidats, dans lesquels les industriels de l'Ouest effectuent de gros investissements ayant pour effet l'augmentation de la production nationale ⁽²⁾. Dans le même temps la Commission indique que le nombre de véhicules utilitaires dans l'Europe des Quinze augmentera de 24.829.000 en 2000 à 32.867.000 en 2014. Le Comité comprend bien que la proposition de directive concernera plusieurs millions de véhicules mais il souhaite que la Commission précise ses informations chiffrées et les rende plus claires, l'Europe des Quinze passant à 27 à l'horizon 2014 et les douze nouveaux membres ayant un taux de progression très élevé.

1.2.3 Concernant l'industrie automobile, la Commission indique qu'elle a été associée dès les premiers stades de la préparation de la proposition et qu'elle a contribué à la mise au point du concept des procédures de réception «multi-étape». La Commission précise que l'industrie est généralement favorable à la proposition, pour autant qu'un délai suffisamment long soit ménagé pour permettre à tous les constructeurs, notamment les carrossiers, de se conformer aux prescriptions en matière de réception.

⁽¹⁾ JO C 48 du 16.04.1969.

⁽²⁾ Suite à l'observation du Comité, la Commission a fourni les données manquantes dans sa proposition de directive

1.3 Contenu de la proposition de directive

1.3.1 Parmi les concepts qui coexistent dans la proposition de directive on notera:

- La directive proposée est fondée sur une harmonisation totale, les procédures de réception communautaire devenant obligatoires et remplaçant les procédures nationales.
- Les procédures permettront de réceptionner un véhicule complet en combinant les réceptions accordées pour les systèmes, les composants et les entités techniques qui le constituent, même lorsque des réceptions partielles ont été opérées dans différents États membres.
- Une nouvelle méthode de réception –réception multiétape des divers éléments composant l'ensemble– est introduite pour s'adapter à la construction des véhicules utilitaires. Pour cette catégorie de véhicules, le plus souvent le constructeur du véhicule de base procède à la réception de l'ensemble châssis, cabine et moteur, le deuxième constructeur, qui monte la carrosserie ou la caisse en fonction des produits transportés. Ensuite, le véhicule achevé est présenté pour réception finale.
- Les voitures particulières fabriquées en petites séries seront désormais incluses dans le système de réception communautaire harmonisée.
- La possibilité de réceptions individuelles de véhicules particuliers.

1.3.2 La proposition de directive constitue un ensemble cohérent qui simplifiera sensiblement les opérations de réception pour les constructeurs:

- Un véhicule ayant été réceptionné par un État membre, tous les véhicules du même type pourront être immatriculés dans l'ensemble de la Communauté sur la base de leur certificat de conformité.
- «Des clauses de sauvegarde permettent aux États membres lors de la réception ou de l'immatriculation de rejeter des véhicules qui, bien qu'ils se conforment à toutes les directives applicables, pourraient se révéler dangereux pour la sécurité routière. Ce principe est étendu aux questions d'environnement». Le Comité fait observer qu'en rédigeant ainsi ce paragraphe (Article 6.1. Généralités dans l'Exposé des motifs) la Commission laisse supposer que des directives applicables pourraient être dangereuses pour la sécurité routière ou l'environnement. Or ce n'est pas le cas, aussi le Comité suggère que dans l'Art. 6.1 précité, la Commission ajoute après le mot «rejeter» la précision «dans des cas exceptionnels».

2. Observations générales

2.1 Dans un avis récent concernant la proposition de directive relative à la protection des piétons et modifiant la directive 70/156/CEE (CESE 919/2003)⁽³⁾, le Comité a formulé des suggestions dont certaines doivent être reprises dans le présent avis.

2.2 Le Comité approuve et soutient les démarches de la Commission qui refond une directive modifiée 18 fois et harmonise les règles applicables, apportant une simplification des procédures et par-la même favorisant le développement du marché unique intérieur.

2.3 Par contre dans cette refonte de la directive 70/156/CEE il existe un objectif plus global, mais insuffisamment développé d'après le Comité, qui concerne l'amélioration de la sécurité routière et de la protection de l'environnement.

2.4 Le Comité rappelle donc, comme il l'a fait précédemment, que la mise en œuvre d'une réception communautaire obligatoire a: «pour principal objectif de renforcer la sécurité d'utilisation des véhicules et de protéger les occupants de ces véhicules en cas de collision, tout en respectant l'environnement». Cet objectif doit s'inscrire dans une démarche globale avec une ambition qui dépasse la simple application de mesures visant à minimiser les conséquences d'une collision accidentelle ou la défaillance d'un composant, d'un système ou d'une entité constitutifs du véhicule.

2.5 Dans l'Avis précité relatif à la protection des piétons, le Comité retenait trois volets de la prévention qui devraient également figurer dans l'exposé des motifs de cette Directive refondue:

- La responsabilisation des acteurs: l'imprudence des piétons comme celle des cyclistes et des conducteurs de véhicules étant très souvent à l'origine des collisions, il faut rappeler que toutes ces catégories sont à l'origine des accidents et qu'il y a lieu de favoriser un comportement responsable de tous ces usagers.
- L'éducation et l'information: l'industrie automobile doit, avec les autres acteurs, coopérer à l'éducation et à l'information et répondre aux besoins de formations dès l'école primaire ou lors de campagnes de communication répétées afin d'inciter les acteurs à un comportement correct dès leur jeunesse.
- Les infrastructures: des revêtements bitumeux avec chaussée drainante et les signalisations avec leurs systèmes de détection devraient faire l'objet d'une recherche conjointe de l'industrie automobile et de l'industrie routière européenne.

2.6 Le Comité demande donc à nouveau à la Commission bien qu'il s'agisse d'une directive technique de modifier et de compléter l'exposé des motifs de la proposition de directive en s'inspirant des propositions précitées pour mieux développer «le contenu d'une politique globale en matière de prévention des accidents pour les usagers des routes et des rues».

⁽³⁾ JO C 234 du 30.09.2003.

3. Observations particulières

3.1 Le Comité, devant l'impact de la proposition de directive et les conséquences pour l'industrie automobile en Europe, partage la demande des professionnels quant à la nécessité d'avoir des délais suffisamment longs pour sa mise en application. Il comprend cette demande et la trouve justifiée, pour les carrossiers notamment. Le Comité ne dispose pas des informations et des éléments d'appréciations nécessaires mais il considère que le calendrier prévu pour l'application de la directive, qui selon les types de véhicules, s'échelonnent du 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} janvier 2012 (Art 40 et Annexe XVI) sont raisonnables.

3.2 En revanche le Comité ne comprend les réserves de certains experts des gouvernements. Il souhaiterait connaître les arguments de ceux qui «font valoir que la sécurité routière ou l'environnement ne pourraient tirer qu'un avantage minime d'une mise en vigueur obligatoire mais qu'il y aurait un accroissement des coûts pour les constructeurs». Le Comité ne partage pas cette position. Au contraire il est convaincu de l'effet positif de la proposition de directive pour la sécurité et l'environnement pour autant que ses propositions de développement d'une politique globale soit retenues dans des délais acceptables.

3.3 Concernant les coûts pour les constructeurs ils sont sans aucun doute conséquents mais acceptables avec un étalement sur 10 ou 20 ans. C'est pourquoi le Comité souhaite qu'une évaluation contradictoire, avec l'ensemble des parties intéressées, du coût de la présente directive soit réalisée et fasse l'objet d'une vérification quant à la possibilité de l'industrie automobile d'en supporter la charge dans ces vastes délais. Le Comité estime qu'il est préférable d'allonger les délais aux possibilités

d'application d'une directive par les industries plutôt que de fixer des dates intenable ayant des répercussions sur l'emploi, le coût, voir même la survie des entreprises, dont les équipementiers. A l'heure de l'élargissement et des difficultés économiques que rencontre l'Europe, cette vérification préalable s'inspire de l'application des principes de précaution et de pertinence.

3.4 Concernant les véhicules de fin de série traités à l'article 26 paragraphe 3, le délai de réponse des États devraient être ramené de 3 à 1 mois pour alléger le coût des stocks.

3.5 Le Comité dans l'Avis «Tracteurs agricoles»⁽⁴⁾ traitant de la réception du matériel et des tracteurs agricoles, avait attiré l'attention de la Commission sur le développement du marché des véhicules à moteur appelés «quadricycles à moteur» (QUAD). Ceux-ci ne figurant ni dans cette directive ni dans celle du matériel et des tracteurs agricoles, il souligne qu'il y a urgence à harmoniser dans l'UE la réception de ce type de véhicule «QUAD».

4. Conclusions

4.1 Le Comité apprécie la simplification et la transparence qui découleront de la refonte de la Directive 70/156/CEE.

4.2 Le Comité suggère à la Commission, bien qu'il s'agisse d'une directive technique, de souligner dans l'exposé des motifs, paragraphe 3 «Contexte» que l'objectif principal est de renforcer la «sécurité» lors de l'utilisation des véhicules non seulement pour protéger ses occupants, mais encore pour éviter des collisions avec d'autres usagers de la route, les piétons, les cyclistes et autres véhicules.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽⁴⁾ JO C 221 du 17.09.2002.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux mesures à prendre contre les émissions de gaz polluants et de particules polluantes provenant des moteurs à allumage par compression destinés à la propulsion des véhicules et les émissions de gaz polluants provenant des moteurs à allumage commandé fonctionnant au gaz naturel ou au gaz de pétrole liquéfié et destinés à la propulsion des véhicules»

(COM(2003) 522 *final* — 2003/0205 COD)

(2004/C 108/04)

Le 22 octobre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. RANOCCHIARI).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 113 voix pour et 1 voix contre.

1. Introduction

1.1 En présentant la proposition de directive COM(2003) 522, la Commission européenne entend consolider en un texte unique la directive 88/77/CEE sur les émissions des moteurs provenant de véhicules utilitaires ainsi que tous les amendements ultérieurs déjà adoptés par le Parlement européen et par le Conseil.

1.2 Comme demandé dans les articles 4 et 7 de la directive 1999/96/CE, la Commission propose en outre trois nouvelles mesures concernant respectivement l'introduction de systèmes de diagnostic embarqués (OBD) ⁽¹⁾, les dispositifs destinés à garantir la durabilité des systèmes de contrôle des émissions et les dispositifs destinés à évaluer la conformité en service de ces systèmes.

1.3 La proposition de la Commission introduisant ces trois nouvelles mesures a une structure différente de celle des directives existantes concernant la réception des véhicules à moteur. Elle vise à améliorer l'efficacité du processus de décision et à simplifier la législation proposée, de manière à permettre au Parlement européen et au Conseil de se concentrer davantage sur les orientations et le contenu politiques, tout en laissant à la Commission le soin d'adopter les prescriptions appropriées en vue de mettre en oeuvre ces orientations et ce contenu politiques.

1.4 La Commission suit une approche «à deux niveaux», dans le cadre de laquelle les processus d'élaboration et d'adoption de la législation suivent deux voies distinctes, mais parallèles:

1.4.1 d'une part, les dispositions fondamentales seront définies par le Parlement européen et le Conseil dans une directive fondée sur l'article 251 du traité et adoptée selon la procédure de codécision, afin d'établir les principes fondamentaux des nouvelles dispositions (proposition relevant de la codécision);

1.4.2 d'autre part, les spécifications techniques mettant en application les dispositions fondamentales seront fixées dans une directive adoptée par la Commission avec le soutien du comité de réglementation pour l'adaptation au progrès technique (proposition relevant de la comitologie).

1.5 Le document COM(2003) 522 correspond donc à la proposition de directive soumise à la procédure de codécision (voir paragraphe 1.4.1 ci-dessus), tandis que la proposition de directive relevant de la comitologie (voir paragraphe 1.4.2 ci-dessus) n'est pas encore disponible.

2. Contenu essentiel de la proposition de la Commission

2.1 En rédigeant la proposition à l'examen, la Commission a clairement identifié et distingué les dispositions relatives à l'introduction des nouvelles mesures de celles relatives à la consolidation du texte de la directive, qui correspondent aux amendements déjà adoptés par le Parlement européen et par le Conseil.

2.2 La Commission propose d'introduire les nouvelles dispositions relatives aux systèmes OBD, aux dispositifs destinés à garantir la durabilité des systèmes de contrôle des émissions et aux dispositifs destinés à évaluer la conformité en service de ces systèmes à des dates correspondant aux dates prévues pour l'entrée en vigueur des normes Euro 4 et Euro 5.

2.3 Systèmes de diagnostic embarqués (OBD): la Commission propose leur introduction en deux phases successives aux dates d'entrée en vigueur suivantes:

- i. Première phase - octobre 2005 pour les nouvelles réceptions et octobre 2006 pour toutes les réceptions;
- ii. Deuxième phase - octobre 2008 pour les nouvelles réceptions et octobre 2009 pour toutes les réceptions.

⁽¹⁾ On Board Diagnostic.

2.3.1 Durant la première phase, il est demandé que le système OBD soit capable de déceler des défaillances du système de contrôle du moteur lorsque ces défaillances entraînent une augmentation des émissions au-delà de seuils préétablis. Le système OBD devrait en outre être capable de déceler les «défaillances de fonctionnement importantes» d'éventuels systèmes de post-traitement des gaz d'échappement tels que des filtres à particules et/ou des catalyseurs.

2.3.2 Durant la deuxième phase, il est demandé que le système OBD puisse détecter non seulement des défaillances du système de contrôle du moteur mais aussi une éventuelle détérioration de l'efficacité des systèmes de post-traitement des gaz d'échappement qui serait susceptible d'entraîner une augmentation des émissions de gaz d'échappement au-delà des seuils fixés.

2.4 Mesures visant à garantir la durabilité des systèmes de contrôle des émissions

2.4.1 La Commission propose de définir comme suit la durée de vie des véhicules ⁽²⁾ sur lesquels seront installés les moteurs couverts par la directive à l'examen:

i. Véhicules N 1	100.000 km ou 5 ans
ii. Véhicules N 2 et M 2	200.000 km ou 6 ans
iii. Véhicules N 3 et M 3	500.000 km ou 7 ans

2.4.2 À compter d'octobre 2005, le constructeur devra démontrer lors de la demande de réception d'un nouveau moteur la capacité de celui-ci à respecter les limites d'émission sur une période correspondant à la durée de vie totale du type de véhicule sur lequel ce moteur doit être installé.

2.4.3 À compter d'octobre 2006, tous les moteurs installés sur des véhicules neufs devront être conformes à ces prescriptions.

2.5 Vérification de la conformité en service: les définitions ci-dessus de la durée de vie des véhicules utilitaires valent également pour la vérification de la conformité des moteurs en service.

⁽²⁾ M = véhicules affectés au transport de personnes: M1 (8 places + 1); M2 (> 8 + 1 places et poids total < 5 tonnes); M3 (> 8 + 1 places et poids total > 5 tonnes). N = Véhicules affectés au transport de marchandises: N1 (poids total ≤ 3,5 tonnes); N2 (poids total > 3,5 tonnes ≤ 12 tonnes); N3 (poids total > 12 tonnes).

3. Observations générales

3.1 Avec l'élargissement de l'UE, il faut disposer, pour une clarté et une transparence accrues, de versions consolidées des principales directives. Dès lors, l'adoption de la version consolidée de la directive 88/77/CE s'impose et le Comité félicite la Commission de l'effort accompli en ce sens.

3.2 Le Comité est d'accord pour reconnaître que les dispositions relatives à la consolidation de la directive ne requièrent pas de débat spécifique dans la mesure où elles sont la traduction de choix déjà approuvés par le Parlement européen et le Conseil ainsi que par lui-même. ⁽³⁾

3.3 L'approche «à deux niveaux» proposée comporte deux parcours distincts mais parallèles pour l'élaboration et l'adoption des dispositions techniques et législatives.

3.3.1 La distinction opérée entre les dispositions fondamentales à la base de la définition des mesures proposées et les spécifications techniques nécessaires à leur application peut contribuer de manière déterminante à alléger le processus législatif et à en réduire la durée.

3.3.2 Le Comité approuve dès lors l'approche suivie par la Commission pour proposer les nouvelles mesures relatives à l'introduction des systèmes OBD ainsi que les dispositions concernant la durabilité des systèmes de contrôle des émissions et leur conformité en service.

3.3.3 Les spécifications techniques prévues pour l'application de ces mesures pourront ainsi être discutées et définies par les experts que les États mettront à la disposition de la Commission par l'entremise du comité pour l'adaptation au progrès technique.

3.3.4 Le Comité invite la Commission à tenir également compte des contributions que l'industrie et les autres acteurs intéressés voudront bien apporter à la définition de ces spécifications techniques.

3.4 Le Comité tient toutefois à souligner que les propositions de la Commission relatives aux systèmes OBD, à la durabilité et à la conformité en service sont présentées avec un net retard par rapport aux délais définis par les articles 4 et 7 de la directive 1999/96/CE mentionnés au paragraphe 1.2.

3.5 Le Comité entend également attirer l'attention sur le fait que les dates d'entrée en vigueur des nouvelles mesures proposées sont particulièrement et dangereusement proches.

⁽³⁾ JO C 1991/41 du 18.02.1991. JO C 155/95 du 21.06.1995. JO C 407/98 du 28.12.1998.

3.5.1 D'éventuels retards dans l'adoption des deux directives parallèles, à savoir la directive relevant de la procédure de codécision et la directive correspondante relevant de la comitologie, mettraient l'industrie dans l'impossibilité d'obtenir à temps l'homologation des moteurs dont l'introduction sur le marché est prévue pour 2005.

4. Observations particulières

4.1 L'introduction de systèmes OBD sur les moteurs des véhicules utilitaires européens devancera largement leur introduction sur les autres marchés, y compris américains et japonais. L'expérience dont l'on disposait lors de la phase antérieure, lorsque les systèmes OBD ont été introduits sur les voitures particulières, fera donc défaut ici.

4.2 Pour être prêts en 2005, les constructeurs de moteurs européens ont dû lancer les programmes d'ingénierie et de mise au point des systèmes OBD il y a des années de cela, sur la base des propositions émises par leurs soins et des discussions intervenues dans le cadre du MVEG⁽⁴⁾, auquel participent également, aux côtés de la Commission, des experts des États membres.

4.2.1 Lorsque les stratégies de base mises en oeuvre pour le développement des systèmes ne peuvent plus être modifiées et que l'on en est au stade de l'étalonnage de ces systèmes, le point de non-retour est atteint depuis longtemps.

4.2.2 Les retards pris dans la publication de la version définitive des deux directives seront par conséquent très lourds de

conséquences. L'introduction de modifications imprévues empêcherait le respect des dates d'entrée en vigueur du système.

4.3 La nécessité de démontrer l'efficacité des systèmes de contrôle des émissions exige la réalisation d'essais qui demandent des délais de préavis suffisants. Encore une fois, les retards pris dans la publication de la version définitive de ces deux directives parallèles pourraient occasionner des difficultés considérables.

5. Conclusions

5.1 Le Comité est tout à fait favorable à la nouvelle approche «à deux niveaux» que la Commission entend expérimenter avec la proposition de directive à l'examen. Traiter séparément les principes fondamentaux et les objectifs politiques de cette réglementation d'une part et les modalités techniques nécessaires à sa mise en oeuvre d'autre part revient à simplifier et à accélérer le processus législatif.

5.2 Le Comité estime que la proposition de la Commission doit être adoptée de toute urgence par le Parlement européen et le Conseil.

5.3 Le Comité espère en conséquence que le Conseil et le Parlement européen feront tout leur possible pour atteindre une position commune, de sorte que cette proposition de directive puisse être adoptée avant avril prochain. Des retards supplémentaires compromettraient fortement la possibilité de respecter les dates prévues pour l'entrée en vigueur des nouvelles mesures relatives à la durabilité et aux systèmes OBD.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽⁴⁾ «Motor Vehicle Emissions Group» (groupe «Émissions des véhicules à moteur»).

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes — mobilité durable — financement»

(2004/C 108/05)

Le 17 juillet 2003, le Comité économique et social européen a décidé, en vertu de l'article 29 paragraphe 2 de son règlement intérieur, d'élaborer un avis sur le thème: «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes — mobilité durable — financement».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux en la matière, a adopté son avis le 24 novembre 2003 (rapporteurs: Mme ALLEWELDT et MM. LEVAUX et RIBBE).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté par 107 voix pour, 2 voix contre et 3 abstentions l'avis suivant:

Avant-propos

Dans une lettre de M. Umberto VATTANI, ambassadeur représentant permanent de l'Italie auprès de l'Union européenne, datée du 8 avril 2003, le Conseil a invité le Comité économique et social européen à élaborer un avis exploratoire sur le thème «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004».

Lors de la session plénière de juillet, M. BUTTIGLIONE, Ministre italien chargé des affaires communautaires, au nom de la Présidence du Conseil de l'Union européenne, a abordé cette question, en déclarant que la relance de la politique en matière d'infrastructures de transport est l'une des priorités de la Présidence italienne. Il a en outre exprimé le souhait que les réseaux transeuropéens de transport ne permettent pas seulement le transport de marchandises mais renforcent également les liens entre les sociétés qu'ils traversent.

À l'invitation du Conseil national italien de l'économie et du travail (CNEL), la section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information» (TEN) s'est réunie le 4 septembre 2003 à Rome. À cette occasion, la section TEN du CESE a adopté, en présence de M. BUTTIGLIONE, son avis exploratoire ainsi qu'une résolution commune avec la commission V «Grands travaux et réseaux d'infrastructures» du CNEL, dans laquelle il est souligné que:

- le développement des réseaux transeuropéens de transports devrait devenir un élément essentiel à la cohésion économique et sociale de la nouvelle Europe et
- il faut garantir un développement cohérent et durable de la mobilité européenne pour permettre une croissance harmonieuse du tissu économique et social du continent.

M. BUTTIGLIONE a parallèlement exprimé le souhait, au nom de la Présidence italienne, que le CESE soit plus étroitement

associé à la politique européenne dans ce domaine. C'est pourquoi la section spécialisée TEN a été chargée d'élaborer un avis d'initiative sur le thème «Les infrastructures de transport de l'avenir: planification et pays limitrophes — mobilité durable — financement». Étant donné la complexité de cette question, il a été décidé de désigner trois rapporteurs ⁽¹⁾ respectivement chargés de traiter l'un des trois aspects considérés, à la lumière des travaux en cours relatifs à l'initiative de croissance et des travaux du groupe VAN MIERT. La réflexion du CESE en la matière étant en progression constante, cet avis constitue sa position actuelle et sera présenté avant la fin du mandat de la Présidence italienne, lors de sa dernière réunion, début décembre.

Alexander Graf von SCHWERIN

Président de la section spécialisée

«Transports, énergie, infrastructures, société de l'information»

1. Planification et politique de voisinage le rattachement des réseaux transeuropéens aux corridors paneuropéens d'Helsinki

1.1 La Présidence italienne a inscrit parmi ses priorités la relance de la politique européenne en matière d'infrastructures de transport. Même si l'Allemagne et la France n'ont pas tardé à réagir en soulignant que cette «initiative de croissance européenne» ne saurait mettre uniquement l'accent sur les infrastructures de transport, mais doit également inclure les réseaux énergétiques, les télécommunications, la recherche et le développement, la priorité donnée aux infrastructures de transport apparaît tout à fait justifiée. Le bilan des dix dernières années de réalisation des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T) est pour le moins décevant. La Commission européenne a néanmoins réagi en octobre en publiant une communication qui prend dûment en compte cette approche élargie et s'efforce de la convertir en une stratégie pour l'emploi ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Mme ALLEWELDT: Planification et politique de voisinage.
M. LEVAUX: Mobilité durable.
M. RIBBE: Financement.

⁽²⁾ COM(2003) 579 final. Une initiative européenne pour la croissance - Investir dans les réseaux et la connaissance pour soutenir la croissance et l'emploi - Rapport intermédiaire au Conseil européen.

1.2 Face à l'élargissement imminent de l'UE et à l'évolution de la situation géostratégique en Europe, face aux prévisions relatives à l'évolution des transports en général et des différents modes de transport en particulier, face à la sensibilisation croissante à l'égard des retombées sur l'environnement et enfin face aux perspectives de croissance peu favorables pour l'UE et à leurs implications pour l'emploi, la question se pose de savoir si nous sommes en mesure de relever les défis qui se posent en l'absence d'un signal clair en faveur d'une initiative européenne commune dans le domaine du développement des infrastructures de transport. Il ne peut s'agir en l'occurrence de faire simplement appel aux recettes du passé. Il faut avoir le courage de développer de nouveaux instruments.

1.3 Le 4 septembre 2003, la section TEN du CESE a adopté à Rome, conjointement avec la commission V «Grands travaux et réseaux d'infrastructures» du CNEL italien (Conseil national de l'économie et du travail), une résolution commune. Elles ont toutes deux souligné l'urgente nécessité de développer les corridors paneuropéens de transport de l'Europe méridionale et orientale et ainsi d'améliorer les conditions requises pour mener à bien le développement des transports dans la région méditerranéenne, qui se verra attribuer, comme le souligne la «Charte de Naples», un nouveau rôle économique, social et stratégique du fait du processus d'élargissement de l'Union européenne. Le maillage des corridors existants doit être complété par d'importantes liaisons, telles que le «corridor adriatique», reliant les corridors V et VIII. Il faut également veiller à prendre en compte de manière équilibrée les intérêts de toutes les régions, y compris les régions défavorisées de l'actuelle Europe des 15 ainsi que de l'Europe septentrionale. Le développement de ce réseau paneuropéen exige des aides accrues, tant d'un point de vue technique et organisationnel que financier.

1.4 Dix ans après l'amorce des premières grandes mesures lancées pour développer les RTE-T, la Commission a demandé à un groupe d'experts présidé par Karel VAN MIERT de tirer le bilan de ces activités⁽³⁾. Force est de constater que non seulement la réalisation des projets reste bien en deçà des objectifs fixés, mais que les investissements publics dans les transports ont eux aussi globalement reculé, passant de 1,8 % du PIB en 1980 à moins de 1 % du PIB dans les années 90. La Commission européenne a présenté le 1^{er} octobre 2003 une proposition en vue d'adapter les orientations du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) à l'échelle de l'Europe élargie⁽⁴⁾. L'objectif est de créer un réseau cohérent entre les nouveaux et les anciens États membres et d'accélérer la réalisation des projets prioritaires. Le CESE entend par les observations développées ci-après apporter une nouvelle contribution à cette conception des RTE-T.

1.5 Les voies de communication transeuropéennes sont une condition sine qua non de la cohésion économique et sociale. Les nouveaux et anciens voisins de l'UE doivent s'associer à ce projet, qui concerne l'ensemble du continent européen dont il déborde même les frontières.

⁽³⁾ Rapport sur le «Réseau transeuropéen de transport» du groupe à haut niveau présidé par M. Karel VAN MIERT, Commission européenne, 20.6.2003.

⁽⁴⁾ COM(2003) 564 final du 1.10.2003.

1.6 Les trois conférences paneuropéennes des transports organisées à Prague en 1991, en Crète en 1994 et à Helsinki en 1997⁽⁵⁾ ont jeté les bases de la constitution de grands axes de transport (corridors). Elles ont aussi été l'occasion de s'entendre sur des objectifs de la politique des transports intégrant des principes de la politique énergétique, environnementale, sociale et économique, afin d'établir des conditions de concurrence équitables et équilibrées. Ce principe d'une coopération débordant les frontières de l'UE dans le domaine de la politique des transports restera d'application à l'avenir également et la Commission devrait en tenir compte et défendre ce concept dans le cadre de ses travaux.

1.7 Les projets d'infrastructure d'intérêt européen ne peuvent remplir leur fonction que s'ils répondent à des intérêts économiques, politiques et sociaux et prennent ceux-ci en compte. Pour ce faire, il faut plus qu'une simple coopération entre les ministres des transports, il faut aussi la participation des organisations professionnelles, des entreprises de transport, des syndicats, des organisations environnementales et des associations de consommateurs, participation qui doit s'exercer au niveau transfrontalier. Ce n'est pas une simple adhésion à l'UE qui peut régler ce problème. Ce que montre la réalité de la mise en oeuvre des RTE, c'est bien plutôt que la motivation à réaliser des voies de communication «européennes» ne peut venir que d'une compréhension «européenne» portée par la collectivité et d'un consensus tenant compte des données économiques et sociales. Le CESE propose d'étendre aux RTE-T les expériences réalisées avec le «concept des corridors», afin de tirer parti de ce potentiel.

1.8 Des exigences concrètes s'imposent de ce fait quant à la révision des orientations en matière de RTE, ce qui inclut la poursuite des travaux dans les corridors.

1.8.1 Les axes de transport et les corridors des RTE doivent contribuer à l'intégration du marché intérieur et resserrer les liens économiques et sociaux avec les États voisins. Ils doivent avant toute chose instaurer des liaisons optimales entre des espaces économiques et leur efficacité doit à cet égard être contrôlée. Jusqu'à présent, ces contrôles ont été rares — voire inexistantes — et difficiles à évaluer. Des études scientifiques isolées sont le cas échéant mentionnées à titre de référence, mais il est rare que l'on fasse état de faits et d'opinions controversés. Pour se faire une idée réaliste de la situation, il faut s'enquérir de l'avis et de l'expérience des associations. La Commission a jusqu'ici fait un usage beaucoup trop insuffisant de cet instrument.

1.8.2 L'intermodalité des corridors RTE doit être garantie et des critères de qualité aisément applicables doivent être prévus à cette fin. Chaque axe/corridor de transport doit développer et mettre en oeuvre cette intermodalité pour son propre compte. Aussi convient-il de rendre obligatoire l'introduction de concepts d'intermodalité et de prévoir des plans d'action dans ce domaine.

⁽⁵⁾ Cf. avis du CESE JO C 407 du 28.12.2003, p. 100.

1.8.3 L'accent doit être davantage mis sur une utilisation des voies navigables non préjudiciable à l'environnement (cf. également paragraphe 2.3.8). Cela suppose également d'intégrer les ports, de promouvoir en particulier le corridor VII ⁽⁶⁾, c'est-à-dire celui du Danube, d'assurer la jonction avec des lignes ferroviaires ainsi que de prévoir des dispositions techniques et sociales adaptées en matière de navigation intérieure transfrontalière.

1.8.4 Le développement du transport maritime à courte distance et son intégration appropriée dans les planifications relatives aux corridors des RTE sont encore loin d'être satisfaisants. Aussi y a-t-il lieu de se féliciter de la revalorisation des liaisons maritimes prévue par la nouvelle proposition de la Commission. S'agissant de ces services de transport et de leur promotion, il importe là encore de garantir le respect de normes de sécurité et des conditions sociales appropriées. Il faut en outre tenir compte des retombées environnementales d'un trafic maritime élevé (par exemple en ce qui concerne l'accès à la mer Baltique) et de la navigation côtière.

1.8.5 Des objectifs ambitieux mais réalistes — dont la réalisation serait à contrôler — doivent être définis en vue du développement des transports ferroviaires, en prêtant une attention particulière aux coopérations transfrontalières et au raccordement des ports maritimes. Alors que de nouveaux systèmes de péages routiers sont à l'étude ⁽⁷⁾, il faut trouver des solutions de substitution. De premières mesures importantes en matière de coopération dans les transports ferroviaires, mises en oeuvre dans les corridors IV ⁽⁸⁾ et X ⁽⁹⁾, sont à cet égard de bons exemples.

1.8.6 Des investissements accrus sont nécessaires pour maintenir et développer les infrastructures de transport, ainsi qu'un budget plus conséquent de l'UE et un engagement plus marqué en faveur du respect du calendrier des projets «européens». Or les ressources budgétaires sont limitées et l'on doit veiller à assurer un développement globalement équilibré. Cela signifie que le développement des infrastructures existantes devrait passer avant la création de nouvelles infrastructures et que les investissements dans les grands axes de transport ne devraient pas porter trop fortement préjudice aux transports régionaux qui couvrent l'ensemble du territoire. D'une manière générale, il faudrait examiner dans quelle mesure le raccordement des réseaux de transport régionaux aux corridors RTE s'est effectué de manière optimale.

1.8.7 Il faut que les intérêts environnementaux, la sécurité et la défense des consommateurs soient réglementés de manière tangible aux yeux de la population, faute de quoi les corridors RTE sont voués à l'échec. Les transports, la sécurité et la durabilité sont indissociables. Aussi faut-il traiter sur un pied d'égalité les exigences économiques et les intérêts sociaux, et pas uniquement ceux des agents des transports. Il convient également d'aménager les transports routiers dans une optique environnementale et de développer les transports publics de passagers. Les orientations RTE doivent être complétées comme initialement prévu par de tels critères qualitatifs, à savoir notamment la qualité des services, la sécurité, l'impact environnemental des transports, les conditions de travail et les qualifications des travailleurs. Pour ce faire, il faut prévoir des mécanismes de

contrôle utilisables dans la pratique, tels qu'un rapport environnemental spécifique sur les corridors RTE ou un autre instrument similaire.

1.8.8 Lors de l'intégration des corridors dans les orientations RTE, il conviendrait de reprendre et de conserver les réalisations positives en matière de coopération entre les corridors. Les corridors exerceront à l'avenir également une fonction de liaison avec les États et les continents voisins, par-delà le territoire de l'UE. Une fois l'élargissement réalisé, il ne faudra pas se contenter de «liquider» la réalisation des corridors restants, mais il faudra aussi faire des offres de coopération sérieuses et d'une vaste portée géographique. Il convient de peser soigneusement l'impact des décisions prises actuellement dans l'UE en matière de RTE sur la coopération qui s'est instaurée dans les corridors.

Il y a lieu d'accueillir favorablement la nouvelle proposition de la Commission visant à désigner des coordonnateurs afin de promouvoir les projets RTE prioritaires. Ce faisant, elle met utilement en pratique l'expérience acquise dans les corridors. De même, le projet consistant à engager à l'avenir des procédures transnationales communes en matière d'enquête et d'évaluation des incidences sur l'environnement constitue une avancée positive. Il est indispensable de procéder à un suivi continu des progrès accomplis, c'est pourquoi la présentation de rapports annuels prévue par la Commission doit-elle aussi être approuvée. La fonction de contrôle prévue par la déclaration d'Helsinki de 1997 n'a finalement jamais été exercée, même si l'on disposait de rapports isolés tels que celui de la CEMT (Conférence européenne des ministres des transports), des rapports d'avancement réguliers émanant des comités directeurs des corridors, ou encore du rapport TINA de 1999. L'activité des coordonnateurs devrait également favoriser la réalisation des objectifs politiques visés ci-dessus. La description des tâches figurant dans le nouvel article 17 bis constitue un bon préalable à cet égard, notamment pour ce qui est de la promotion du dialogue avec les opérateurs, les utilisateurs de transport, les autorités régionales et locales et les représentants de la société civile, ainsi que l'utilisation optimale des infrastructures et les contraintes éventuelles ⁽¹⁰⁾. Le CESE invite la Commission à tirer profit de son expérience et du soutien que peuvent lui apporter l'organisation de consultations des milieux socio-économiques, l'instauration de conditions de transparence et la tenue d'auditions et de conférences ouvertes. Un engagement en ce sens a d'ailleurs été pris lors d'un échange de lettres entre la section spécialisée TEN et la Commissaire Loyola DE PALACIO au printemps 2003, engagement qui doit trouver ici sa concrétisation.

2. Les infrastructures de transport dans l'optique du développement durable

2.1 Observations préalables

2.1.1 La mobilité représente une avancée essentielle de notre monde moderne. La multiplication des activités de loisir, le plaisir de voyager, sans compter un monde du travail exigeant une flexibilité de plus en plus grande, donnent à la mobilité une place majeure dans notre société. Mais pour beaucoup de gens, la mobilité est synonyme de liberté et elle doit être, autant que possible, illimitée au sens propre comme au sens figuré.

⁽⁶⁾ Allemagne – Autriche – Slovaquie – Hongrie – Croatie – Serbie – Bulgarie – Moldavie – Ukraine – Roumanie.

⁽⁷⁾ JO C 32 du 5.2.2004.

⁽⁸⁾ Allemagne – République tchèque – Slovaquie – Hongrie – Roumanie – Bulgarie – Grèce – Turquie.

⁽⁹⁾ Autriche – Croatie – FYROM – Slovénie – Hongrie – Serbie – Bulgarie.

⁽¹⁰⁾ COM(2003) 564 final, article 17 bis (4) c), p. 23.

2.1.2 La mobilité est en outre une condition essentielle du fonctionnement de secteurs déterminants de notre économie. Des investissements dans de nouvelles voies de communication ainsi que l'entretien et la modernisation des voies existantes contribuent au renforcement de la conjoncture et à la création d'emplois.

2.1.3 Pour autant, être mobile ne signifie devoir absolument parcourir de longs trajets. Un grand nombre de prestations de transport n'est aucunement synonyme de mobilité élevée au sens positif du terme. Le nombre excessif de prestations de transport se heurte au contraire à ses limites. Avec les encombrements routiers, la mobilité tourne à la congestion. Pour résoudre ce problème, l'on prône souvent un développement accru des infrastructures de transport. Les transports doivent être conçus de manière à devenir plus rapides et fluides, et partant plus efficaces et économiques. Les régions «à la traîne» doivent parallèlement être développées, afin d'offrir également des perspectives de développement à l'économie des régions périphériques.

2.1.4 Mais il n'a pas non plus échappé au CESE que de plus en plus de voix critiques s'élèvent. En effet, les transports présentent indubitablement aussi des inconvénients, car ils portent atteinte à l'homme et à la nature:

- Les accidents, les atteintes à la santé dues au bruit et à la pollution de l'air, l'utilisation des paysages et des ressources naturelles engendrent ce que l'on appelle des «coûts externes» qui s'élèvent dans l'UE (Norvège et Suisse comprises) à environ 530 milliards d'euros par an; cela équivaut à près de 8 % du produit intérieur brut de ces pays.
- Le paysage est morcelé, des biotopes naturels sont détruits, les couloirs de migration d'espèces animales sauvages sont interrompus.
- La population européenne pâtit du développement des transports et de ses retombées sur l'environnement. Une enquête de la Commission européenne montre que trois des sept pollutions environnementales citées en premier lieu sont imputables aux transports: le bruit, la dégradation des paysages et la pollution atmosphérique. Rien d'étonnant par conséquent à ce que le trafic automobile prenne de loin la première place dans ce classement négatif.

2.1.5 Les détracteurs de la politique menée jusqu'à présent posent de plus en plus souvent la question de savoir quand l'on peut considérer que l'équipement d'un pays en routes et autres infrastructures de transport est optimal ou achevé. Le fait que même dans les régions bien équipées en infrastructures de transport, l'économie soit fréquemment fragile et le chômage élevé suscite également des observations très critiques, si bien que le lien de cause à effet si souvent clamé entre infrastructures de transport et développement économique est de plus en plus souvent remis en question par de nombreux observateurs critiques.

2.1.6 Il apparaît clairement aux yeux du CESE qu'il convient de faire une subtile distinction, lors de l'évaluation des projets de développement des infrastructures européennes de transport,

entre la phase d'investissement proprement dite (mesures de construction en tant que telles) et les effets ultérieurs, qui découlent de la gestion et de l'utilisation des infrastructures. Il ne s'agit pas uniquement dans ce dernier cas des répercussions environnementales et sociales mais également des conséquences pour les infrastructures de transport existantes au niveau national ou régional. Le traité de Maastricht précise que les réseaux transeuropéens ont vocation à renforcer la cohésion économique et sociale dans l'Union européenne. Un nombre croissant d'études empiriques montre toutefois que, si le développement des RTE relie effectivement mieux les centres économiques de l'Europe, contribuant ainsi au renforcement de sa compétitivité globale, contrairement aux objectifs du traité, les différences actuelles en termes d'accessibilité et de potentialités économiques entre les régions centrales et périphériques de l'Europe s'accroissent néanmoins du fait de la priorité accordée aux liaisons entre les centres.

2.2 Infrastructures de transport et développement durable

2.2.1 Sur son site Internet, la Commission européenne décrit très précisément ce problème évident: «L'ouverture des frontières et le prix abordable des transports ont apporté aux citoyens européens un degré de mobilité personnelle jamais atteint jusque là. Les marchandises sont acheminées rapidement et sans encombre de l'usine au consommateur, souvent situés dans des pays différents. L'Union européenne a contribué à cette évolution en ouvrant les marchés nationaux à la concurrence et en supprimant les entraves physiques et techniques à la liberté de mouvement. Mais les habitudes de transport et les taux de croissance ne sont plus tenables» ⁽¹¹⁾.

2.2.2 Dans sa stratégie de développement durable adoptée en 2001 à Göteborg, la Commission européenne déclare donc à juste titre: «La politique commune des transports devrait s'occuper des problèmes croissants d'encombrements routiers et de pollution et encourager le recours à des modes de transport moins polluants». Elle fait part de son intention d'accorder la priorité aux investissements d'infrastructure destinés aux transports publics, chemins de fer, ...». Le CESE a approuvé dans différents avis les objectifs de la stratégie de Göteborg ⁽¹²⁾.

2.2.3 Les transports revêtent donc une grande importance, et cela non seulement pour la politique économique actuelle. Les décisions adoptées dans le cadre de l'initiative de croissance ne doivent pas uniquement être évaluées à la lumière de points de vue de court terme. À l'avenir, la politique des transports de l'Union européenne doit incontestablement devenir l'une des priorités centrales dans le cadre de la politique menée dans l'Union européenne en matière de développement durable et de changement climatique, et pour ce faire des modifications sont nécessaires comme le rappelle la Commission. Par exemple, les transports contribuent actuellement au changement climatique en produisant 28 % des gaz à effet de serre, le transport routier étant à lui seul responsable de 84 % de la quantité totale. «Si rien n'est entrepris pour renverser la tendance de la croissance du trafic, les émissions de CO₂ dues au transport devraient augmenter d'environ 50 % entre 1990 et 2010, atteignant les 1,113 milliards de tonnes d'émissions, contre les 739 millions constatés en 1990».

⁽¹¹⁾ Source: http://europa.eu.int/pol/trans/index_fr.htm.

⁽¹²⁾ JO C 048 du 21.2.2002, p. 112, etc.

2.2.4 Les problèmes écologiques et sociaux sont dus à l'essor considérable du trafic routier et aérien, tandis que les moyens de transport non préjudiciables à l'environnement perdent du terrain ⁽¹³⁾. La politique des infrastructures de transport a entre autres contribué à cette évolution. D'après Eurostat, le réseau autoroutier dans l'Union européenne s'est accru de plus de 25 % entre 1990 et 1999, alors que, sur la même période, le réseau ferré a reculé de 4 % ⁽¹⁴⁾.

2.2.5 Le CESE souligne que s'agissant de la plupart des intérêts environnementaux (consommation d'énergie, utilisation des sols, émissions, etc.), le rail s'avère être, avant la navigation, le mode de transport le moins polluant, tandis qu'en ce qui concerne les transports individuels, la voiture particulière et l'avion affichent de loin les résultats les plus défavorables à l'environnement, de même que les poids lourds pour les transports de marchandises. On trouvera des indications plus précises à ce sujet dans l'annexe au présent avis.

2.2.6 Lors des discussions auxquelles a donné lieu l'élaboration du présent avis, la question de l'incidence sur l'emploi de la construction de différents modes de transport a également été abordée. Des études allemandes, qui pour certaines ne sont pas très récentes, font apparaître que les investissements dans les voies ferrées créent plus d'emplois que la construction de routes. Le CESE suggère que la Commission fasse réaliser sur cette question des études spécifiques — comme elle l'a fait à propos des «coûts externes» — afin de donner un fondement objectif à la discussion.

2.2.7 Les grands projets annoncés ont déclenché en maints endroits des protestations de la part des citoyens et une partie des mesures projetées n'a pas pu être réalisée ou n'a pas pu l'être dans les délais prévus. Le CESE est d'avis qu'il faut tirer la leçon de ces expériences, notamment dans le cadre de l'initiative de croissance et de l'élargissement de l'UE à l'Est et afin de maîtriser l'augmentation des liaisons de transport qui ne manquera pas d'en résulter. Les déclarations de la Commission citées au paragraphe 2.2.1 doivent enfin être suivies d'effets, de manière à ce que les mêmes retombées négatives sur l'homme et l'environnement ne se reproduisent pas dans les pays candidats. L'UE pourrait apporter une contribution positive décisive en vue de préserver dans ces pays le pourcentage encore élevé des transports non préjudiciables à l'environnement sur l'ensemble des prestations de transport, pourcentage qui connaît toutefois actuellement un rapide déclin.

2.2.8 La politique européenne dans le domaine des infrastructures de transport ne peut pas avoir pour unique objectif de contribuer à la réduction des émissions de CO₂ de 50 % d'ici à 2030. Elle doit s'efforcer, dans tous les secteurs liés au développement durable (économie, environnement, aspects sociaux), d'apporter son concours en favorisant une mobilité durable.

2.2.9 Par «mobilité durable», il faut entendre selon le CESE une mobilité qui:

- ne consomme pas plus d'énergie à long terme que celle produite par les sources d'énergie renouvelables,

⁽¹³⁾ Le CESE a souvent fait référence aux transports régionaux par autobus comme à l'un des piliers d'une politique des transports durable. Étant donné que le présent avis traite essentiellement des infrastructures européennes de transport, il n'aborde pas de manière spécifique la question de la promotion des transports par autobus. Le CESE ne pense pas en effet que l'on puisse envisager la mise en oeuvre par l'UE d'une politique spécifique des infrastructures de transport par autobus.

⁽¹⁴⁾ Communiqué de presse d'Eurostat n° 43/2002 du 9.4.2002.

- préserve toute la capacité de fonctionnement et de régénération de l'environnement (en ne lui portant pas atteinte par des émissions ou le prélèvement de ressources dans le cadre de la production, de l'utilisation et de l'élimination des véhicules et des infrastructures),

- ne détériore pas la qualité de vie des générations actuelles et futures,

- est accessible à tous.

2.2.10 Le CESE associe les objectifs de durabilité visés ci-dessous à une nouvelle politique des transports de l'avenir.

2.2.11 Dans le domaine de l'économie, les investissements doivent contribuer à la création d'emplois, à l'amélioration de la valeur ajoutée régionale nette, à la mise en place d'un système de transport efficace sur le plan macroéconomique et à la durabilité financière.

2.2.12 Dans le domaine social, les investissements doivent également concourir à la protection de la santé physique, y compris à une réduction effective du bruit. Les conditions de travail des personnes travaillant dans les transports doivent être améliorées et les investissements doivent contribuer au respect du principe de la justice sociale («mot d'ordre: justice pour tous»). Les villes doivent être aménagées pour répondre aux besoins des hommes et non à ceux des transports et les besoins de mobilité de l'ensemble de la population des zones rurales (et donc pas uniquement ceux des conducteurs automobiles) doivent être pris en considération.

2.2.13 Dans le domaine de l'environnement, les décisions d'investissement répondent déjà aux objectifs de l'UE en matière de protection climatique. Il y a lieu de réduire l'utilisation des sols. La protection de la nature, des paysages culturels et des espaces de repos sont davantage pris en compte. La réduction des substances polluantes et une diminution de la consommation des ressources font désormais partie intégrante de la politique d'infrastructures.

2.3 Observations particulières

2.3.1 Le CESE est conscient du fait que la politique des transports — en vertu du principe de subsidiarité — relève dans une large mesure de la responsabilité des États membres et est financée par ceux-ci. Cependant, le budget communautaire consacre chaque année par le biais des Fonds structurels (y compris le Fonds de cohésion) plusieurs milliards d'euros au développement des infrastructures de transport. L'utilisation de ces ressources doit s'effectuer dans le respect des principes de durabilité.

2.3.2 La politique des transports doit devenir partie intégrante d'une politique d'aménagement du territoire visant à endiguer fortement l'essor des transports et à répondre à la demande actuelle en recourant à des modes de transport aussi peu polluants que possible.

2.3.3 Cela signifie également qu'il faut accorder une attention particulière au fait que le développement des infrastructures européennes de transport (TEN/TINA) risque d'avoir des retombées directes et indirectes sur les infrastructures nationales et régionales. Le CESE met en garde contre le risque que la concentration des investissements sur les projets TEN et TINA conduise à négliger les infrastructures régionales et nationales, compte tenu de la situation budgétaire des États membres et des pays candidats. Le CESE a déjà signalé dans d'autres avis que des pays comme la Pologne ou la Hongrie consacrent actuellement bien moins de 1 % de leur PIB à l'entretien de l'ensemble de leurs infrastructures de transport ou à la construction de nouvelles infrastructures. Or la réalisation des projets TINA d'ici à 2015 - comme prévu — exige des investissements annuels à hauteur de 1,5 % du PIB pour les seuls corridors. Le CESE invite la Commission, les États membres et les pays candidats à ne pas occulter les problèmes susceptibles d'en résulter au niveau de l'économie régionale.

2.3.4 Le CESE se félicite que les projets RTE-T prévoient désormais également de financer l'établissement de liaisons avec les infrastructures de transport locales, mais doute que la ligne du Transrapid qui doit relier l'aéroport de Munich au centre de Munich, sur laquelle le choix s'est porté, constitue un projet valable à cet égard.

2.3.5 Le CESE attend en conséquence de l'UE qu'elle utilise à l'avenir ses ressources financières dans une optique beaucoup plus stratégique. Il conviendrait de cofinancer en priorité des projets inspirés par les principes suivants:

- le principe de la réduction des transports: comme cela a déjà été le cas pour la consommation d'énergie, il faut découpler le développement économique de la croissance des transports, l'objectif étant de diminuer les dépenses dans le domaine des transports tout en préservant la mobilité. En d'autres termes, il s'agit, par une politique cohérente en matière de transports, d'aménagement du territoire et d'économie, d'infléchir la tendance à l'accroissement des distances dans le déplacement des personnes et des marchandises: c'est possible grâce à la mise en oeuvre d'une politique favorisant la proximité par exemple entre lieu d'habitation, de travail ou d'achats, grâce à des cadres de vie et de résidence attractifs, à la prévention de déplacements inutiles à travers l'Europe et au renforcement des circuits économiques régionaux ⁽¹⁵⁾, etc. L'internalisation des coûts externes - souvent réclamée par l'UE — jouera un rôle important dans la concrétisation de ce principe (voir plus bas);
- le principe du transfert modal: il vise à atténuer la prédominance des transports individuels motorisés et du transport de marchandises par route. Pour ce faire, une proposition alternative attrayante en termes de mobilité est indispensable. Cette offre repose sur l'essentiel sur le rail, en étroite liaison avec tous les autres prestataires de transport favorisant la protection de l'environnement (entreprises publiques de transports locaux de voyageurs, parcs de stationnement pour vélos, centres de mobilité, covoiturage, taxis, prestataires de services logistiques, etc.). Dans les régions où, en raison de la densité de population, le transport ferroviaire

n'est pas envisageable, le développement de services attractifs de transport par autobus représente une tâche essentielle. Le nécessaire développement des moyens de transport respectueux de l'environnement nécessite des investissements de modernisation ciblés dans les infrastructures, les véhicules et de nouvelles techniques de communication et d'information, ouvrant ainsi d'excellentes perspectives à de petites et moyennes entreprises innovantes;

- le principe d'une «Campagne pour une nouvelle culture de la mobilité»: aucune mesure n'aura d'effet si le nouveau concept de mobilité ne trouve pas d'écho. Il y a lieu de plaider dans l'Union européenne en faveur d'une nouvelle culture de la mobilité. Les projets d'infrastructure cofinancés par l'UE devraient avoir valeur d'exemple à cet égard.

2.3.6 Il conviendrait en conséquence de revoir et d'améliorer lors des phases ultérieures les orientations en matière de réseaux transeuropéens (RTE et TINA) (cf. paragraphe 1.8) à la lumière des principes d'une politique des infrastructures de transport durable sur le plan environnemental et pouvant être financée sur le long terme.

2.3.7 Le CESE évalue positivement à cet égard le fait que les liaisons ferroviaires occupent une place prépondérante dans le choix des nouveaux projets RTE prioritaires. Mais le principe qui doit s'appliquer ici aussi (comme pour tous les nouveaux projets de construction) est d'opter pour des variantes adaptées rencontrant un meilleur accueil au sein de la population, ce qui permettrait également d'éviter un blocage des investissements.

2.3.8 L'aménagement du Danube entre Straubing et Vilsbibingen illustre la situation conflictuelle pouvant résulter de normes d'aménagement proposées dans le cadre de la révision des RTE sans prise en compte des données nationales. Il faut éviter que le compromis établi au niveau national entre le gouvernement fédéral et les défenseurs de l'environnement en vue d'améliorer les conditions de navigation tout en respectant l'environnement, qui garantit également le respect de la directive européenne FFH, ne soit bloqué en raison de l'obligation d'assurer un tirant d'eau de 2,50 m tout au long de l'année.

2.3.9 Nous ne pouvons plus nous permettre à l'avenir d'exposer différents modes de transport à une concurrence parfois ruineuse en raison d'investissements parallèles. Cela signifie que l'utilisation des ressources financières, qui est limitée pour des raisons tant économiques qu'environnementales, devra à l'avenir être orientée et optimisée en fonction des principes de durabilité défendus par le CESE (cf. paragraphes 2.2.9 à 2.2.13). Il convient désormais de développer des approches globales intégrées des transports, dérivées d'une politique durable en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Une planification globale intégrée des transports signifie que l'on ne planifie pas uniquement des projets d'infrastructure mais que l'on étudie aussi au préalable des modèles alternatifs pour l'aménagement du territoire sur une grande échelle et par suite pour le développement des transports. Pour ce faire, des techniques innovantes d'information et de communication doivent également être mises au point.

2.3.10 Cela implique également qu'il faudra établir un rapport équilibré entre les modes de transport après un examen rigoureux d'études d'impact détaillées. S'agissant en particulier des transports sur longue distance, il y a lieu de tirer au mieux profit des avantages offerts par le rail et la navigation.

⁽¹⁵⁾ La promotion de circuits économiques régionaux, avec la réduction des opérations de transport que cela implique, a un rôle à jouer dans ce contexte. La création de quelques grands abattoirs centraux (souvent avec des fonds communautaires) a entraîné un développement considérable des opérations de transport (notamment le transport contesté d'animaux), tout en supprimant des emplois régionaux. Si l'on intégrait tous les coûts externes qui en résultent dans le calcul des coûts d'exploitation des abattoirs, leur «rentabilité» serait à reconsidérer.

2.3.11 Le CESE souligne qu'une telle politique des transports nouvelle et durable nécessite un énorme programme d'investissements et peut de ce fait contribuer notablement à la relance économique. Mais cela implique une redistribution des investissements: moins de nouveaux projets de construction de grande ampleur et plus de projets d'aménagement adaptés, plus de rénovations (par exemple afin de rehausser l'attrait du rail).

2.3.12 Cela signifie pour les RTE que les ressources financières disponibles doivent être concentrées sur l'assainissement, la modernisation et l'entretien du réseau ferroviaire et routier et des sections écologiquement viables des voies navigables. Le CESE part du principe qu'il faut également examiner les projets TEN et TINA existants afin de vérifier s'ils sont conformes aux normes et aux exigences évoquées dans le présent avis. Car il va de soi que tous les nouveaux projets de construction doivent eux aussi répondre aux objectifs de durabilité de l'UE.

2.3.13 Il existe dans les transports respectueux de l'environnement (transports ferroviaires et certaines voies navigables) de très importantes réserves de capacité, qui pourraient être rapidement exploitées, surtout en ce qui concerne le rail, pour peu que soient prises les mesures techniques et organisationnelles requises. Le «train du futur» doit regagner du terrain et devenir un fournisseur attractif de services de mobilité. L'UE devrait mobiliser ses investissements en ce sens.

2.3.14 S'agissant de l'aménagement de voies navigables nécessitant d'intervenir sur le cours naturel des fleuves et des embouchures, de nouvelles approches s'imposent. Les inondations de ces dernières années ont montré que la plus grande prudence est ici de mise. Si l'on envisage de développer la navigation intérieure en tant que mode de transport respectueux de l'environnement, il y a lieu d'appliquer le principe selon lequel c'est aux bateaux de s'adapter aux cours d'eau et non pas aux cours d'eau de s'adapter aux bateaux de grande taille.

2.3.15 Lors de la planification de tout nouveau projet, il faut tenir compte du fait que la satisfaction du désir de mobilité des personnes peut aller à l'encontre de celui d'espèces animales sauvages (migratrices). Rares sont ceux à concevoir que les animaux ont tout autant besoin d'«autoroutes» et d'«aires de repos» que les automobilistes, et ce dans tous les domaines de la durabilité (économie, environnement, aspects sociaux). C'est ainsi que le projet de la «Via Baltica» coupera d'importants couloirs migratoires du loup et du lynx, ruinant ainsi une chance unique de réimplantation naturelle de ces espèces en Europe occidentale. En d'autres termes, les études d'impact sur l'environnement des projets de détail doivent être beaucoup plus élaborées que ce n'est le cas aujourd'hui et il convient d'y intégrer les surcoûts correspondants, par exemple ceux destinés à la construction de «ponts verts».

2.3.16 À l'avenir, les fonds communautaires ne devraient être destinés qu'à des projets dont l'UE peut démontrer de manière convaincante qu'ils concourent à la création d'un système de mobilité durable. Un système de mobilité durable requiert des conditions-cadres appropriées, sur lesquelles le CESE s'est déjà exprimé dans divers avis. Ces conditions présupposent notamment:

— la vérité des coûts des transports: l'une des priorités d'action d'une politique des transports durable réside dans la création d'incitants économiques pour les usagers des trans-

ports. L'introduction de la vérité des prix, c'est-à-dire l'internalisation des coûts externes, qui s'élèvent à 530 milliards d'euros par an dans l'Union européenne, est une condition essentielle du succès en ce qui concerne la diminution des transports, le transfert vers des modes de transport non polluants, le développement d'une technologie des véhicules optimisée et son implantation sur le marché. Des instruments sont susceptibles de favoriser une utilisation et une exploitation optimales des infrastructures de transport existantes ainsi qu'une imputation progressive et précise des coûts externes: il s'agit notamment de l'introduction généralisée d'une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, du rapprochement et de l'augmentation progressifs de l'accise sur les huiles minérales, d'une réorientation et d'une forte dispersion de la taxe sur les véhicules à moteur en fonction de leur niveau d'émission avec la prise en compte du critère «bruit» — et de l'adaptation de la taxation de la navigation et du transport aérien à celle du rail et de la route. Le CESE estime que l'heure n'est plus à la discussion sur l'internalisation des coûts externes mais qu'il est grand temps de passer à l'acte. La Commission devrait élaborer sans attendre des propositions concrètes qui devront être examinées avec les États membres et la société civile;

— une concurrence équitable: il convient en outre de prévenir les dérives écologiques et sociales en imposant le respect et l'application voire le renforcement de certaines obligations et interdictions, concernant par exemple les temps de conduite et de repos des chauffeurs de poids lourds, les limitations de vitesse, les dispositions en matière de sécurité et de bruit. Il faut imposer l'harmonisation des conditions de concurrence à un niveau écologique et social élevé comme condition préalable à la libéralisation des marchés des transports. Cela vaut notamment pour le transport de marchandises et les transports publics de passagers.

3. Financement

3.1 Introduction

3.1.1 La libre circulation des personnes et des biens dans l'espace européen, qui est la condition première pour favoriser les échanges, ne peut être assurée que si l'on dispose de moyens de transport adaptés, performants et fiables.

3.1.2 Dans un premier temps, le développement des réseaux a principalement porté sur les équipements routiers. Ensuite une politique plus économe dans l'utilisation des ressources énergétiques s'ajoutant à une meilleure prise en compte du respect de l'environnement ont imposé la recherche de mode de transport alternatifs. Aujourd'hui la volonté est affichée de transférer l'augmentation prévisible du transport de fret routier dans les prochaines décennies sur d'autres modes de transport (ferroviaire, voies navigables intérieures et maritimes, etc.). Par contre, le développement du transport public de voyageurs par bus ou autocar doit être encouragé.

3.1.3 Plus récemment, l'élargissement de l'espace européen avec le passage en 2004 de 15 à 25 États membres puis ultérieurement 27, impose de réaliser l'interconnexion entre les réseaux et le développement de ceux-ci dans les pays qui rejoignent l'UE.

3.1.4 Les intentions, les perspectives et les contraintes sont connues et partagées. Elles se sont traduites depuis deux décennies par des projets ambitieux à l'échelle européenne, présentés par la Commission sous forme de schémas directeurs, Livres blancs, suivis de certaines réalisations concrètes qui constituent l'amorce d'un maillage européen de réseaux de transport performants.

3.1.5 En faisant ces constats, on peut estimer que la démarche engagée avec ces schémas directeurs accompagnés d'objectifs rappelés dans ces Livres blancs est satisfaisante. Les délais fixés sont raisonnables et, selon les cas, il s'agit des horizons 2010, 2020 ... ou au-delà, car ils intègrent au fur et à mesure les contraintes nouvelles et les évolutions. Pragmatisme, adaptabilité et souplesse sont en effet des conditions nécessaires pour réussir à condition que ces objectifs soient atteints dans les délais prévus. Malheureusement ce n'est pas le cas puisque les échéances sont très souvent repoussées.

3.2 *Les causes de la non-réalisation des ambitions ou des engagements en matière d'infrastructures de transport*

3.2.1 Si les décisions globales au niveau des schémas européens sont prises, le principe de subsidiarité laisse les réalisations sur le terrain à l'initiative de chaque État, ainsi que l'essentiel du financement (exception faite des infrastructures bénéficiant des Fonds structurels et de cohésion).

3.2.2 Aussi, pour chacun des gouvernements européens, les ambitions à long terme sont-elles conditionnées par des engagements électoraux qui s'inscrivent dans la courte durée d'un mandat (4 à 7 ans selon les cas), avec malheureusement des disponibilités budgétaires redéfinies annuellement.

3.2.3 Dans ces conditions, la réalisation de réseaux de transport européens structurants et continus reste pour une grande part non maîtrisable malgré les bonnes intentions des décideurs politiques et les incitations financières de l'UE.

3.3 *Comment modifier la situation?*

3.3.1 Pour améliorer la situation actuelle, il convient de constater les conditions dans lesquelles sont aujourd'hui réalisées les infrastructures de transport sous l'angle de leur financement.

3.3.2 Lorsque chaque État réalise sur son territoire les infrastructures des réseaux européens, l'UE lui apporte une contribution financière très limitée, à savoir 10 % du coût total des investissements pour les subventions accordées sur la ligne Transport du budget de l'UE. Cette contribution faite sous forme de subventions issues directement du budget de l'UE est insuffisante pour permettre l'engagement rapide des travaux de façon irréversible. Seuls les projets bénéficiant des Fonds structurels ou de cohésion bénéficient de taux plus élevés (30 à 50 %).

3.3.3 Augmenter la contribution de l'UE sur les projets de réseaux de transport européens pour les porter de 30 à 50 % sous forme de subventions, voire de prêts à très long terme,

suppose que l'UE dispose des ressources suffisantes. Or le budget de l'UE ne doit pas croître sans contrôle ni maîtrise car:

- l'élargissement va faire exploser les besoins,
- et, de plus, les ressources affectées à ces projets s'inscriront dans le long terme et doivent être «pérennes».

3.3.4 C'est à la lumière de ces critères que le CESE a examiné certaines des solutions de financement actuellement envisagées et présentera ci-après ses diverses propositions.

3.4 *Le financement des projets des réseaux européens de transport*

3.4.1 *Lever un emprunt européen (proposition de la Commission en 1993)*

3.4.1.1 La Commission en élaborant le Livre blanc: «La Politique européenne des transports à l'horizon 2010»⁽¹⁶⁾, a clairement abordé la question du financement dans un chapitre intitulé: «Le casse-tête du financement», en rappelant qu'en 1993 elle avait déjà tiré la «sonnette d'alarme» en suggérant d'autoriser l'UE à lever un emprunt, ce qui n'a pas été retenu par le Conseil. La Commission a depuis demandé de relever le taux de participation communautaire de 10 à 30 % pour qu'il devienne plus incitatif pour les États et produise un effet de levier. Mais il s'agit d'un taux maximal pouvant s'appliquer à certains projets prioritaires et transfrontaliers mais actuellement le Conseil n'a toujours pas entériné la liste des projets RTE-T pouvant bénéficier de ce taux plus incitatif.

3.4.1.2 Dans ces conditions, pour les projets RTE ou RTE-T où la part du trafic transeuropéen est supérieure à la part du trafic national, le taux de participation communautaire sur le projet considéré devrait être très élevé pour être incitatif et surtout équitable (voir les exemples du tunnel du Brenner en Autriche ou de la LGV Lyon-Turin en France et Italie). Le CESE estime que faire passer le taux de subvention de 10 à 30 % pour de tels types de projets est inéquitable pour les pays concernés, insuffisamment incitatif et ne lèvera que partiellement les obstacles rappelés par les pays concernés.

3.4.2 *Le Partenariat Public-Privé concessions comprises*

3.4.2.1 Dans le même Livre blanc, la Commission propose pour la réalisation des projets de développer les «partenariats public-privé». Dans son avis sur la «Révision de la liste des projets réseaux transeuropéens (RTE) à l'horizon 2004»⁽¹⁷⁾ le CESE s'est exprimé sur ce sujet:

«S'agissant du Partenariat Public-Privé (PPP), le Comité partage l'analyse de la Commission quant aux limites du financement d'infrastructures de grandes dimensions entièrement privé. Pour autant, le financement mixte ne saurait constituer la solution unique, dans la mesure où les investisseurs privés exigent, de bon droit, des garanties et une rentabilité certaines de leurs investissements. Il en résulte un coût majoré. En plus, d'autres considérations doivent être prises en compte:

⁽¹⁶⁾ COM(2001) 370 – Avis CESE JO C 241 du 7.10.2002, p. 168.

⁽¹⁷⁾ JO C 10 du 14.1.2004.

- Chaque projet RTE-T prioritaire concernant plusieurs pays européens devrait se réaliser en créant une structure juridique "Société européenne", afin d'apporter la transparence indispensable aux montages financiers du projet concerné;
- Le montage d'un PPP ne peut raisonnablement se concevoir qu'avec un équilibre entre les apports de financements par le secteur public et le secteur privé. On imagine difficilement un PPP dans lequel le secteur privé serait très minoritaire. Aussi n'est-il pas réaliste d'envisager que le secteur privé puisse apporter les financements nécessaires à la réalisation de la majorité des projets;
- Des limites doivent être fixées pour éviter les conséquences imprévues qu'aurait un abandon progressif du pouvoir régalienn qui appartient traditionnellement aux États ou à la puissance publique en matière d'aménagement du territoire et d'infrastructures collectives importantes.

Le Comité considère qu'en matière de financement des infrastructures de transport, le PPP constitue certes une piste intéressante pour quelques cas particuliers, mais qu'il n'est en aucun cas une panacée».

3.4.2.2 Certains États, pour éviter de financer sur leur propre budget des infrastructures autoroutières, ont eu recours à un montage financier où l'État concerné verse à un concessionnaire privé le montant des péages «virtuels» que les véhicules empruntant cette autoroute auraient acquittés. Ce financement innovant permet de reporter sur le privé les emprunts nécessaires. Si son coût est légèrement plus élevé, par contre la réalisation des travaux est plus rapide.

3.4.3 Les cofinancements et leur coordination

3.4.3.1 La Commission a également présenté le 23 avril 2003 une communication: «Développer le réseau transeuropéen de transport: des financements innovants. Une interopérabilité du télépéage»⁽¹⁸⁾. Le CESE dans son avis précité partage l'approche de la Commission en soulignant qu'une amélioration de la coordination des financements publics permettra d'optimiser l'utilisation des ressources, d'éviter des retards mais ne créera aucune recette nouvelle.

3.4.3.2 La création souhaitable d'une agence européenne d'infrastructures des transports assurerait pour chaque projet une meilleure coordination, optimisation et flexibilité des financements publics régionaux, nationaux et communautaires tout en veillant au respect des critères de mobilité durable. En conséquence, à terme, les ressources financières disponibles pour les transports devraient être mieux utilisées.

3.4.4 L'interopérabilité des péages

3.4.4.1 S'agissant de l'interopérabilité du télépéage, le Comité s'interroge sur les objectifs d'ordre technique présentée par la Commission dans le cadre d'une recherche de modes de financement innovants pour le développement des réseaux transeuropéens de transports⁽¹⁹⁾. Les systèmes de télépéage existants et à venir constituent un service proposé aux usagers pour leur faciliter l'acquiescement des péages et fluidifier le trafic,

mais il ne s'agit pour les RTE-T en aucune façon de nouvelles recettes ou d'un nouveau mode de financement. Ce n'est qu'un meilleur outil pour prélever le montant des péages.

3.4.4.2 Par contre, en dehors des péages versés au concessionnaire d'un ouvrage et figurant dans son contrat de concession, l'instauration sur certaines autoroutes actuellement gratuites (Allemagne) d'un péage automatique à la tonne/km transportée pour les seuls poids lourds apportera en effet de nouvelles recettes. Mais la Commission n'ayant pas pris position sur l'affectation de ces nouvelles recettes, il est probable que dans le respect du principe de subsidiarité et des critères de déficit budgétaire fixés à Maastricht, chaque État ou chaque région (propriétaire de l'ouvrage où le péage est perçu), utilisera les recettes collectées pour améliorer son réseau (élargissement des voies existantes, entretien). En conséquence, on ne peut considérer qu'il s'agit d'un financement favorisant la réalisation de nouvelles liaisons ferroviaire, routière ou fluviale, programmées dans les RTE-T.

3.4.5 Création d'un «Fonds pour les grands travaux» alimenté par les excédents budgétaires de l'UE

3.4.5.1 Le Comité a pris connaissance de la proposition du Commissaire européen responsable de la politique régionale et de la réforme des institutions, Michel BARNIER. «Le budget de l'UE – souvent excédentaire ! – représente 1 % du PIB communautaire. C'est dire qu'il pourrait procurer aux économies européennes une certaine marge de manœuvre, par exemple par l'intermédiaire d'un "Fonds pour les grands travaux", mis en réserve en période favorable et utilisé pour les investissements prioritaires en période moins favorable...». Plus loin, le Commissaire demande une plus grande flexibilité dans l'utilisation des Fonds notamment structurels afin qu'ils puissent être réorientés.

3.4.5.2 S'agissant du financement d'un tel Fonds, le Comité est évidemment favorable à la proposition du Commissaire d'utiliser une partie des excédents du budget de l'Union européenne pour l'affecter systématiquement dans un «Fonds pour les grands travaux». Toutefois, si ces excédents peuvent être un complément permettant de mieux faire face aux enjeux liés à la réalisation des réseaux de transport européens, la partie principale de leur financement doit provenir de ressources pérennes non dépendantes de la non-réalisation, certaines années, du budget de l'UE.

3.4.5.3 Le Comité considère que la ligne «Transport» du budget européen, qui atteint seulement 700 M d'euros par an (2000/2006), est très insuffisante pour atteindre les objectifs fixés et confirmés par de nombreux sommets européens et qu'elle doit être fortement augmentée.

3.4.5.4 Enfin, le Comité se réjouit que le principe de la création d'un Fonds «dédié» alimenté par des recettes non initialement budgétées soit proposée par le Commissaire responsable de la réforme des institutions, ce qui prouve la faisabilité d'un tel projet dépendant alors de la seule volonté politique des États membres.

⁽¹⁸⁾ COM(2003) 132 final du 23.4.2003.

⁽¹⁹⁾ JO C 32 du 5.2.2004.

3.4.6 Créer un Fonds européen dédié aux infrastructures de transport

3.4.6.1 Dans un récent passé, le Comité a indiqué que la réalisation des infrastructures européennes de transport constitue un enjeu capital pour l'Union européenne. Il considère que l'avenir même de l'UE est en cause et que le moment est historiquement arrivé de prendre les décisions qui garantiront aux générations futures de disposer de moyens d'échanges performants. Les moyens utilisés jusqu'à aujourd'hui notamment pour le financement des infrastructures s'avèrent selon les projets inefficaces, insuffisants et conduisent à des retards qui deviendront vite irrattrapables face à la concurrence internationale. Il est donc impératif de mettre en place un dispositif de financement véritablement innovant et à l'abri des fluctuations politiques et économiques nationales.

3.4.6.2 Le Comité rappelle qu'il a proposé à trois reprises en 2003 ⁽²⁰⁾ la création de ce Fonds dont les caractéristiques principales sont les suivantes:

- Fonds européen dédié aux travaux des RTE-T prioritaires;
- recette pérenne de «un cent» sur chaque litre de carburant (essence, gazole, GPL) consommé dans l'Europe des 25 pour tous les transports routiers de marchandises et de personnes (collectif ou particulier);
- collecte par les États et reversement intégral chaque année au Fonds dédié dans le budget de l'UE, soit environ 3 Md d'euros pour les 300 millions de tonnes de carburants consommés;
- gestion du Fonds confiée à la Banque européenne d'investissements pour, sur les RTE-T prioritaires proposés par la Commission et arrêtés par le Parlement et le Conseil, réaliser:

- des prêts à très long terme (30 à 50 ans),
- des bonifications de taux d'emprunts contractés pour ces projets,
- la mise en place de garanties financières pour le PPP,
- par délégation de l'UE, l'octroi de subventions de 10 à 50 % des travaux selon la nature du projet (obstacles naturels, caractère transeuropéen, etc.).

3.4.6.3 Ce Fonds européen d'infrastructures de transport serait donc constitué grâce à un prélèvement de solidarité de 1 cent par litre sur tous les carburants consommés sur les routes de l'UE par l'ensemble des véhicules particuliers, publics ou professionnels transportant du fret ou des voyageurs.

3.4.6.4 Les avantages manifestes d'un prélèvement comme celui qui vient d'être décrit sont:

- la pérennité sur 20 ans de la source de financement;
- une réponse aux besoins annuels de 3 à 4 Md d'euros, montant évalué par le groupe des experts VAN MIERT pour financer les RTE-T;
- la simplicité du prélèvement car tous les États membres bénéficient d'un système de perception de taxes sur les carburants.

Toutefois on peut invoquer à l'encontre de ce prélèvement d'importantes objections de principe. Aussi le CESE approfondira-t-il ce mode de financement des projets RTE-T et souhaite que la Commission engage sur ce point une étude concrète et poussée.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽²⁰⁾ JO C 85 du 8.4.2003, p. 133 (avis sur l'harmonisation des accises de l'essence et du gazole), JO C 220 du 16.9.2003, p. 26 (avis sur la sécurité dans les tunnels du réseau routier transeuropéen), JO C 32 du 5.2.2004.

Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement»

(2004/C 108/06)

Le 17 juillet 2003, le Comité économique et social européen a, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, décidé d'élaborer un avis sur le thème: « Promouvoir les énergies renouvelables: moyens d'action et instruments de financement».

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2004 (rapporteuse: Mme SIRKEINEN).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 113 voix pour et 2 voix contre.

1. Objectif et contexte

1.1 À l'instar du reste du monde industrialisé, l'Europe est fortement dépendante des combustibles fossiles. La dépendance à l'égard des hydrocarbures, du charbon et, dans une mesure de plus en plus grande, du gaz naturel est presque totale dans le domaine des transports, alors qu'elle est élevée et en progression constante dans le secteur de la production d'énergie. Dans l'Union européenne, le niveau de dépendance pour la production énergétique s'élève à quelque 50 % et devrait grimper à 70 % d'ici 2020. Les finances publiques sont aussi substantiellement liées aux combustibles fossiles, notamment à travers les taxes élevées sur les carburants pour le transport.

1.1.1 La forte dépendance à l'égard des combustibles fossiles découle d'une série de problèmes. L'épuisement futur des réserves en combustibles fossiles risque de déboucher à long terme sur certaines difficultés d'approvisionnement. Pour le moment, les marchés étant efficaces, leur capacité d'organisation peut toutefois encore faire face à ces aspects. Les combustibles fossiles demeurent néanmoins en permanence dans le collimateur de la politique internationale. La plupart des réserves d'hydrocarbures et de gaz se situent dans des régions politiquement instables ou dans des lieux où ne prévalent pas des règles normales de marché et de concurrence. Le défi le plus urgent à l'heure actuelle reste toutefois le changement climatique, les combustibles fossiles émettant du dioxyde de carbone lorsqu'ils sont brûlés.

1.2 L'un des éléments centraux de la politique énergétique de l'UE consiste à accroître l'utilisation des sources d'énergie renouvelables. Le Livre vert sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique en Europe identifie les sources d'énergie renouvelables comme la pierre angulaire d'une stratégie énergétique européenne tendant vers le développement durable.

1.3 Le Livre vert présentait deux objectifs majeurs pour les stratégies qui y sont exposées:

- le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement par le biais d'une diversification des sources d'énergie et d'un recours à des sources non importées, et
- la lutte contre le changement climatique à travers le remplacement des combustibles fossiles par des sources qui ne produisent pas d'émissions de gaz à effet de serre.

Le troisième objectif concomitant en matière de politique énergétique est la compétitivité de l'Europe, dans l'esprit de la stratégie de Lisbonne.

1.4 Les principales propositions formulées dans ce domaine par la Commission sont le Livre blanc sur les énergies renouvelables de 1997, la directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables («électricité-SER»), adoptée en 2001, et la directive visant à promouvoir l'utilisation de biocarburants, adoptée en 2003.

1.4.1 Le CESE a adopté des avis sur chacune de ces propositions et élaboré, en 2000, un avis d'initiative sur les énergies renouvelables provenant de l'agriculture. Dans tous ces avis, le CESE a appuyé avec force l'objectif consistant à accroître l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. Les mesures politiques proposées ont également reçu un large soutien, même si elles ont fait l'objet d'observations détaillées. Dans son avis sur la directive «électricité-SER», le CESE a fait part de la préoccupation selon laquelle le fait de laisser le libre choix des mesures de soutien et de leur importance aux États membres pourrait conduire à une distorsion de la concurrence dans le marché intérieur.

1.5 Des mesures de soutien en faveur des sources d'énergie renouvelables sont nécessaires dans la mesure où de nombreuses sources et technologies ne sont pas toujours concurrentielles par rapport à la production énergétique traditionnelle, mais peuvent avoir le potentiel de le devenir. Elles peuvent également être considérées comme une compensation accordée aux énergies renouvelables pour les aides publiques dont ont bénéficié au fil des années les sources d'énergie et les méthodes de production classiques, et les coûts externes induits mais non supportés par la production et l'utilisation énergétique traditionnelle. De nombreuses études viennent appuyer ces arguments, mais pas toutes, du moins pas entièrement.

1.6 Le présent avis d'initiative a pour objet de contribuer par la présentation de faits, d'analyses et de recommandations au débat vivant et permanent sur les énergies renouvelables, au moment où la Commission est précisément en train de préparer la révision de la directive «électricité-SER». Beaucoup de choses ont été réalisées dans les États membres et ce, même si l'on s'approche seulement du délai de mise en oeuvre de cette directive.

2. Objectifs et règlements communautaires existants

2.1 Des objectifs sont fixés à l'échelle européenne en vue de valoriser les sources d'énergie renouvelables (SER). Une définition des SER figure dans la directive sur la production d'électricité renouvelable: on y entend par SER, les sources d'énergie non fossiles renouvelables (énergie éolienne, solaire, géothermique, houlomotrice, marémotrice et hydroélectrique, biomasse, gaz de décharge, gaz des stations d'épuration d'eaux usées et biogaz). Cette directive définit en outre la biomasse comme la fraction biodégradable des produits, des déchets et des résidus provenant de l'agriculture (comprenant les substances végétales et animales), de la sylviculture et des industries connexes, ainsi que la fraction biodégradable des déchets industriels et municipaux.

2.2 Le Livre blanc sur une stratégie et un plan d'action communautaire intitulé «Énergie pour l'avenir: les sources d'énergie renouvelables» vise à doubler la part des énergies renouvelables dans l'approvisionnement énergétique total de l'UE. Pour ce faire, il faut augmenter le recours aux énergies renouvelables à un niveau égal à 12 % de la consommation finale d'énergie en Europe à l'horizon 2010.

2.3 Pour entamer la mise en oeuvre de la stratégie élaborée dans le Livre blanc, une «campagne de décollage» a démarré en 1999 et devrait se poursuivre jusqu'en 2003. Pour certaines sources d'énergie renouvelables, des objectifs indicatifs ont été fixés pour la période 1999-2003.

2.4 La directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables («électricité-SER») fixe comme objectif global, d'ici 2010, de porter à 22 % de la consommation totale d'électricité dans l'UE la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables. Cette directive établit des objectifs indicatifs pour la part d'électricité renouvelable produite dans chaque État membre.

2.5 La directive sur les biocarburants a pour objet d'augmenter la consommation de biocarburants à 2 % de la consommation de carburant diesel et d'essence en 2005 et à 5,75 % en 2010. Une directive connexe proposant des déductions fiscales pour l'utilisation de biocarburants a également été approuvée, ce qui en fait un instrument essentiel pour la promotion des biocarburants dans les États membres.

2.6 La directive «électricité-SER» ne contient aucune règle claire quant à des mesures de soutien à l'électricité renouvelable. Elle prévoit toutefois que la Commission dressera un aperçu du fonctionnement et des résultats en 2005 et, le cas échéant, décidera d'une méthode commune de soutien à appliquer dans l'ensemble de l'Union.

2.7 Entre-temps, la Commission a, en 2001, défini des lignes directrices communautaires relatives aux aides d'État à la protection environnementale, qui s'appliquent en principe aux aides en faveur des SER. L'idée principale est que les sources d'énergie renouvelables sont éligibles à un soutien de l'État. Les programmes d'aides doivent être notifiés à la Commission. Quatre types d'aides différents et alternatifs sont autorisés. Les

aides ne peuvent couvrir qu'une partie déterminée des coûts, néanmoins significative dans certains cas, et il ne peut en résulter une compensation excessive. Les programmes d'aides doivent être limités dans le temps et l'intensité des aides doit être dégressive.

2.8 Lors du Sommet mondial pour le développement durable en 2002, il a été convenu d'œuvrer pour une utilisation accrue des sources d'énergie renouvelables à l'échelle de la planète, mais sans fixer d'objectifs. L'UE a, pour sa part, témoigné son engagement en formant une coalition d'États animés par des conceptions semblables, en vue de collaborer à un objectif global concernant la part des énergies renouvelables, qui soit conforme à l'objectif communautaire. La Commission prépare actuellement une communication en la matière.

3. Politiques et mesures connexes

3.1 La promotion de l'efficacité énergétique représente un autre pilier de la politique énergétique, qui poursuit les mêmes objectifs que la promotion des énergies renouvelables, à savoir la sécurité de l'approvisionnement et la lutte contre le changement climatique. Une technologie essentielle est la production combinée de chaleur et d'électricité, appelée cogénération. Une directive sur ce thème sera adoptée prochainement. D'autres mesures en faveur de l'efficacité énergétique sont les normes d'efficacité pour les appareils ménagers, l'étiquetage, une proposition de directive sur la conception des équipements électriques et une autre relative à la gestion de la demande.

3.1.1 Les États membres ont également mis en place leurs propres mesures de promotion de l'efficacité énergétique. Dans certains cas, des accords volontaires ont donné de bons résultats. L'appréciation d'ensemble est que le potentiel existant dans ce domaine est loin d'avoir été épuisé.

3.1.2 D'une manière générale, on ne note pas de chevauchement ni d'interférence entre les mesures destinées à améliorer l'efficacité énergétique et celles visant à promouvoir les énergies renouvelables. S'agissant de la cogénération, le chevauchement existe dans la mesure où l'une des sources de la cogénération est la biomasse. Il ne devrait pas poser de problèmes ni sur le marché ni pour satisfaire aux obligations découlant des différentes directives.

3.2 Le système communautaire d'échange des droits d'émission, tel qu'élaboré dans la directive récemment adoptée, couvre les sources d'énergie émettrices de CO₂. Le champ d'application de cette directive n'englobe pas directement les énergies renouvelables ni d'autres sources non émettrices de CO₂, telles que le nucléaire – en d'autres termes, le système ne prévoit aucune subvention pour réduire les émissions de CO₂ si l'on investit dans des énergies ne produisant pas d'émissions. Toutefois, le système de plafonnement et d'échange des droits d'émission constitue un puissant instrument qui favorisera indirectement les énergies renouvelables, étant donné qu'il augmentera les prix de l'énergie et les coûts d'utilisation des combustibles fossiles, rendant ainsi plus compétitives les sources non productrices d'émissions.

3.2.1 Il existe un chevauchement entre la directive relative à l'échange des droits d'émission et la directive «électricité-SER» et probablement un manque de cohérence à certains égards. On peut également considérer que la directive relative à l'échange des droits d'émission couvre le volet «changement climatique» de la promotion des sources d'énergie renouvelables. Il convient dès lors de se demander si l'objectif de réduction des émissions de CO₂ doit être incluse uniquement dans cette directive. Peut-être faudrait-il procéder à une révision des mesures liées aux SER afin de ne promouvoir que l'objectif de sécurité de l'approvisionnement. Plusieurs études s'accordent à dire que le système d'échange des droits d'émission de l'UE augmentera considérablement le prix du marché de l'électricité (les estimations varient de 20 % à plus de 100 %). Est-ce faisable, d'un point de vue économique et politique, d'alourdir le poids des charges en appliquant également un régime de soutien direct aux SER qui accroît davantage la facture d'électricité du consommateur?

3.3 La politique agricole de l'UE influence grandement la fourniture de biomasse à des fins énergétiques. A cet égard, la réforme de la politique agricole commune (PAC) entraînera un certain nombre de changements. Les cultures énergétiques peuvent désormais être également cultivées sur des terres normalement réservées à l'agriculture et bénéficier de subventions à hauteur de 45 euros/ha.

3.4 Le programme d'aide communautaire «Énergie intelligente pour l'Europe», qui prévoit des actions non technologiques dans les domaines de l'efficacité énergétique et des sources d'énergie renouvelables, a été adopté en juin 2003. Il couvre la période 2003-2006 et soutient les projets visant à lever les barrières du marché pour ce qui concerne l'efficacité énergétique et les sources d'énergie renouvelables. Le programme s'articule autour de quatre domaines d'action, parmi lesquels ALTENER touche aux énergies nouvelles et renouvelables. Les autres domaines sont SAVE, STEER et COOPENER, consacrés respectivement à l'efficacité énergétique, l'énergie dans les transports et la coopération avec les pays en développement.

3.5 Les politiques de R&D sont essentielles tant pour développer de nouvelles solutions en matière d'énergies renouvelables que pour affiner davantage les technologies déjà existantes sur les marchés ou en passe d'y être. Certaines formes d'énergies renouvelables qui relèvent de la définition énoncée dans la directive «électricité-SER» se trouvent en réalité toujours à un stade de développement précoce et nécessiteront d'importants efforts de R&D avant que leurs potentialités ne puissent être pleinement développées.

3.5.1 La technologie de l'hydrogène suscite beaucoup d'attention et d'attentes. Pour certaines applications, elle semble proche de faire son entrée sur le marché. Utilisée comme carburant pour le transport ainsi que dans les piles à combustible, l'énorme potentiel de l'hydrogène réside dans le fait qu'il ne dégage pas de gaz à effet de serre, offre un moyen de stocker l'électricité et constitue une alternative au pétrole. L'hydrogène s'obtient soit à partir du gaz naturel (source d'énergie primaire fossile), soit par l'utilisation d'énergie électrique d'origine hydraulique, soit à partir de la biomasse. Ces sources, ou l'une d'elles, doivent être disponibles en suffisance. Étant donné

que les réserves connues de gaz naturel sont limitées, il serait préférable de les utiliser comme carburant pour le transport. L'énergie nucléaire et à l'avenir, espérons-le, l'énergie photovoltaïque, sont les plus appropriées pour fournir l'électricité nécessaire pour la production d'hydrogène à partir de l'eau. Les techniques de production doivent également être parfaites afin de réduire les coûts, y compris les technologies destinées à manipuler en toute sécurité ce combustible très explosif.

4. Promotion des énergies renouvelables dans les États membres

4.1 La transposition des directives relatives à la promotion des sources d'énergie renouvelables et de la directive sur les biocarburants est toujours en cours dans les États membres. Il est prématuré de dire si tous les États membres pourront respecter les échéances, mais il est probable que tous n'y parviendront pas. Chacun d'eux a cependant déjà communiqué ses objectifs nationaux.

4.2 La plupart des États membres ont, dans l'intervalle, instauré des régimes nationaux de soutien en faveur des sources d'énergie renouvelables. Certains ont intensifié des programmes déjà mis en place avant les déclarations politiques faites à l'échelle de l'UE. Les systèmes de soutien varient considérablement d'un État membre à l'autre, de même que les niveaux de compensation qu'ils prévoient.

4.2.1 On peut identifier cinq formes principales de soutien:

- 1) Prix de rachat garantis et obligations de rachat
- 2) Certificats verts, généralement assortis d'obligations de reprise
- 3) Systèmes d'appels d'offres publics
- 4) Réductions ou exonérations fiscales
- 5) Aides directes aux investissements

4.2.2 Le système des prix de rachat est pratiqué notamment en Autriche, en France, en Allemagne et en Grèce. Les certificats verts ont cours en Belgique, au Danemark, aux Pays-Bas, en Suède et au Royaume-Uni, et leur introduction est envisagée en Italie. Des aides sont prévues dans le cadre de la fiscalité de l'énergie/du carbone en Finlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.

4.2.3 Un exemple de régime alliant prix de rachat et obligation de rachat est fourni par la loi allemande sur les énergies renouvelables. Un prix de rachat est garanti aux producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables sur une période de 20 ans. Il existe plusieurs groupes tarifaires pour les différentes technologies, et plusieurs niveaux d'efficacité au sein d'un groupe, qui dépassent normalement 80 euros/MWh. Les tarifs sont généralement garantis pour plusieurs années et deviennent ensuite progressivement dégressifs au fil du temps. Les coûts sont imputés à tous les consommateurs selon un taux identique. Cette loi allemande a fait l'objet d'une appréciation quant à sa compatibilité avec la règle du traité régissant les aides d'État: elle n'a pas été assimilée à une aide d'État étant donné qu'elle n'engage pas les ressources publiques.

4.2.4 Un exemple d'aides prévues dans le cadre du système d'imposition est fourni par le régime néerlandais de fiscalité de l'énergie de régulation. L'électricité qui n'est pas générée à partir de sources d'énergie renouvelables est imposée en vue de soutenir la production d'électricité «verte». Les utilisateurs industriels d'électricité sont largement exonérés de cet impôt du fait de la mise en place d'un instrument alternatif pour le secteur industriel, à savoir l'obligation de satisfaire à des objectifs de niveau mondial en matière d'efficacité énergétique.

4.2.5 UK Renewables Obligation constitue un exemple de système de certificats et d'obligations imposées aux fournisseurs (3 % en 2002 et 10,4 % en 2010). Les coûts y relatifs, y compris une éventuelle amende (environ 45 euros/MWh), sont à charge des consommateurs.

4.3 En général, les régimes revêtent un caractère purement national et les importations sont exclues. Cela dit, il se peut que des opérateurs fassent coup double. Ainsi, l'énergie éolienne produite en Allemagne et exportée vers les Pays-Bas peut bénéficier à la fois d'un prix de rachat garanti dans le premier nommé et d'aides dans le second.

4.4 C'est l'énergie éolienne qui devrait apporter la contribution la plus significative aux objectifs généraux. Les programmes de soutien sont élaborés en conséquence. La rémunération liée à l'énergie éolienne est actuellement supérieure à 100 euros/MWh en Italie et en Belgique, et supérieure à 50 euros/MWh en France, en Autriche, au Portugal, en Allemagne et au Royaume-Uni. Dans certains États membres, les niveaux de rémunération baisseront d'ici 5 à 15 ans.

5. Élargissement

5.1 La part des SER dans la production nationale d'électricité en 1997 n'est supérieure à la moyenne communautaire de l'époque (12,9 %) que dans trois des dix nouveaux États membres. Il s'agit de:

— la Lettonie: 42,4 %

— la Slovaquie: 17,9 %

— la Slovénie: 29,9 %

Ces trois pays ont principalement recours à l'énergie hydroélectrique du fait d'une disponibilité suffisante de cette source énergétique. Dans les sept pays restants, la part des SER dans la production d'électricité est relativement faible et représente en moyenne 2 %.

5.2 Les objectifs nationaux des nouveaux États membres visent une augmentation de la production d'électricité à partir des SER: en 2010, elle représentera plus du double de celle de 1997. Ce taux d'accroissement est pratiquement identique à l'objectif fixé par les États membres actuels. Le fait que le potentiel de ces dix pays en termes d'énergie éolienne soit limité posera problème. Jusqu'à présent, l'utilisation de l'énergie

éolienne ne garantit pas une production d'électricité efficace. C'est pourquoi l'utilisation de la biomasse semble gagner en importance dans la plupart des nouveaux États membres.

5.3 En ce qui concerne la production de chaleur, les nouveaux États membres sont largement couverts par des réseaux de chauffage urbain, même si ces derniers ont souffert partiellement d'un manque d'entretien. Il se peut que le potentiel d'utilisation de la biomasse et de la cogénération pour le chauffage urbain soit important, mais aucun détail n'est connu à ce propos.

5.4 Le potentiel d'accroissement de l'efficacité énergétique dans les nouveaux États membres apparaît élevé et sensiblement supérieur à celui de l'UE. Il convient de promouvoir ce potentiel parallèlement à l'utilisation des SER. Il y aurait lieu, en particulier, de lancer des campagnes destinées à informer les citoyens sur les moyens d'économiser l'énergie dans les ménages.

5.5 Les futurs pays adhérents pourraient tirer avantage du fait qu'ils ont fourni plus tard leurs efforts pour l'utilisation des SER. Ils peuvent ainsi bénéficier des expériences, réussies ou avortées, acquises par les États membres actuels sur le plan de l'utilisation des SER. Afin de permettre aux États membres actuels et futurs de s'échanger leurs expériences, il apparaît utile que les résultats positifs et négatifs obtenus par eux en matière d'utilisation des SER soient minutieusement contrôlés chaque année. Cela permettrait d'enrichir les évolutions réussies et de réduire le nombre d'erreurs. Les coûts de production pourraient également être optimisés.

5.6 Il importe grandement d'aider les nouveaux États membres dans cette entreprise. Leur expérience dans l'utilisation des SER est en effet relativement limitée, comme en atteste les données statistiques qui révèlent que la production d'électricité SER repose essentiellement sur l'énergie hydroélectrique.

5.7 Un autre aspect à prendre en compte dans ce contexte est celui des coûts liés à la production d'électricité SER. Dans tous les nouveaux États membres, les sources de financement sont rares. Par conséquent, toute nouvelle technologie requérant des capitaux importants et une main-d'œuvre réduite constitue une lourde charge et diminue les chances de ces pays d'atteindre les niveaux des États membres actuels après quelques années. Les coûts élevés de la consommation d'énergie pourraient se traduire par une baisse des taux de croissance et un affaiblissement de la compétitivité.

5.8 Il est dès lors vital de développer des prix concurrentiels pour la production d'électricité à partir des SER, en particulier pour ce groupe de pays, dans la mesure où, en toute logique, ils seront bientôt contraints d'accepter les mêmes obligations et objectifs que les États membres actuels.

6. SER: potentialités et obstacles non tarifaires

6.1 Les sources d'énergie renouvelables recèlent d'énormes potentialités, mais demeurent généralement limitées, même si l'on fait abstraction des coûts. Les potentialités varient non seulement d'une source à l'autre, mais également, et surtout, avec le temps. Les SER dont le potentiel est le plus important à court et à moyen terme, à savoir les énergies éolienne et hydro-électrique ainsi que la biomasse, présentent aussi d'évidentes limites. D'autres SER, telles que les énergies photo-voltaïque et marémotrice, se trouvent toujours dans une phase précoce de développement et ne feront découvrir leur potentiel que dans vingt ou trente ans, voire plus. Ces sources nécessitent encore de nombreux efforts en termes de R&D. Cela suppose des approches et des solutions très différentes de celles visant à aider les technologies proches de leur stade de développement ultime à être plus efficaces et à combler l'écart qui les sépare de la pleine compétitivité.

6.2 L'utilisation de l'énergie éolienne est limitée en raison de la nécessité de disposer d'un système de secours et d'une capacité de réseau. Les politiques agricole et sylvicole contribueront à développer la production de biomasse. Le recours à la biomasse pour la production énergétique est toutefois influencé par d'autres utilisations offrant une plus grande valeur ajoutée. La préférence qui leur est accordée compte tenu des impératifs du marché risque bien, d'un point de vue concurrentiel, de nuire à la production de biomasse. Accroître la production d'hydroélectricité s'avère difficile en Europe pour des raisons de protection de la nature; même des projets d'avenir concernant de petites installations se heurtent à des réticences.

6.3 Un autre obstacle sérieux et croissant à l'utilisation accrue des énergies renouvelables est la résistance du public, qui peut être due à une méconnaissance de l'importance d'accroître le recours aux SER ainsi qu'à une désinformation sur les qualités des technologies. Afin d'y remédier, il conviendrait d'organiser des campagnes d'information et d'éducation et, notamment, intégrer l'importance et les caractéristiques des SER dans les programmes scolaires. Les décisions en matière de localisation doivent bien évidemment toujours tenir compte de l'acceptation au niveau local. L'évolution technologique peut également apporter de bonnes solutions, telles que la production d'énergie éolienne en mer (off-shore) plutôt que sur terre (on-shore).

6.3.1 Les technologies SER suscitent beaucoup d'inventivité et d'esprit d'entreprise, qu'il y a lieu d'encourager et de promouvoir, tout comme il convient d'encourager les possibilités d'implication et d'investissement du niveau local. En dépit des régimes d'aides, qui sont quelquefois relativement généreux, il ne faudrait pas perdre de vue les risques connexes.

6.4 Des procédures longues et pesantes d'autorisation font que les investissements dans les SER sont souvent trop risqués

et onéreux. Les autorités compétentes devraient introduire un délai maximum et s'y conformer. Toutefois, des recours en justice contre les décisions prises par ces autorités peuvent prolonger la procédure d'autorisation de manière imprévisible, parfois de plusieurs années.

6.5 Dans de nombreux cas, l'utilisation accrue des énergies renouvelables suppose la mise en place d'infrastructures, ce qui peut prendre du temps. L'utilisation accrue des énergies renouvelables entraîne également des exigences supplémentaires voire des problèmes en matière de réseaux, en particulier s'il n'est pas tenu dûment compte des paramètres du lieu. De ce fait, le rythme d'accroissement peut être quelque peu plus lent que les objectifs fixés ou les coûts plus élevés.

6.6 En pratique, l'objectif de valorisation des énergies renouvelables consiste à remplacer les combustibles fossiles, qui émettent des gaz à effet de serre et sont, dans une mesure importante, importés par l'UE. Compte tenu des taux d'efficacité pour l'utilisation d'énergies primaires, la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables, telles que l'énergie éolienne, présente le meilleur effet de substitution. Le remplacement des combustibles fossiles primaires par des combustibles renouvelables est moins efficace. La production combinée de chaleur et d'électricité à partir de la biomasse augmente considérablement cet effet de substitution. La Commission a tenu compte du principe de substitution dans sa planification générale, ce qui n'a pas souvent été le cas lors de l'élaboration des mesures de promotion et du calcul des résultats.

6.7 Les sources d'énergie renouvelables sont l'objet de fortes attentes. Compte tenu des limites susmentionnées et des longs délais requis dans de nombreux cas, il est évident que les sources d'énergie renouvelables ne résoudront pas tous les problèmes énergétiques en Europe. Elles peuvent contribuer grandement à couvrir une demande accrue. À court ou à moyen terme, elles ne peuvent pas, même dans le scénario le plus positif mais réaliste, se substituer au charbon ou au nucléaire, et encore moins aux deux. À long terme, il faudra développer des scénarios et des visions d'avenir susceptibles d'inspirer et d'orienter les activités de R&D et d'autres actions à un stade précoce.

7. Évaluation des méthodes de promotion et de leurs résultats

7.1 L'efficacité des instruments destinés à accroître l'utilisation des énergies renouvelables dépend beaucoup de la manière, plus ou moins détaillée, dont ils ont été conçus. Il semble toutefois que les régimes prévoyant un prix de rachat garanti soient particulièrement efficaces. Il convient néanmoins de tenir compte également du rapport coût-efficacité, des effets néfastes sur les marchés ainsi que d'autres implications des systèmes.

7.2 La majorité des régimes de soutien ne privilégient pas une concurrence entre différentes formes d'énergies renouvelables ni entre les énergies renouvelables et classiques. En règle générale, les programmes de promotion manquent également d'éléments visant à encourager le développement de la technologie et de l'efficacité. Un mécanisme permettant d'empêcher une compensation excessive fait aussi souvent défaut.

7.3 Les structures des marchés de la chaleur, de l'électricité et des carburants pour le transport sont fondamentalement différentes. Le marché de la chaleur est purement local et repose sur les réseaux de chauffage urbain. Les marchés des carburants pour le transport sont concurrentiels, même si l'on note une certaine distorsion en raison de l'existence de systèmes d'imposition différents au sein de l'UE. Le marché de l'électricité commence à s'ouvrir tout en continuant à buter sur de multiples obstacles pour les échanges transfrontaliers. Un dégroupement de l'infrastructure et un accès garanti aux tiers revêtent une importance essentielle.

7.3.1 Toute mesure visant à promouvoir la production d'électricité et de carburants pour le transport à partir de sources d'énergie renouvelables devrait dûment veiller à ne pas entraîner une distorsion de la concurrence dans le marché intérieur. L'objectif central devrait être celui de garantir des règles équitables pour tous dans l'ensemble de l'Union, ce qui n'est pas le cas actuellement.

7.3.2 En ce qui concerne l'électricité, il conviendrait lors de la planification des mesures de promotion de tenir compte d'une utilisation optimale dans toute l'UE des conditions naturelles et climatiques ainsi que de la capacité de réseau existante. Sinon, les solutions ne seront pas du tout rentables, entraîneront des coûts d'investissements nettement plus élevés et aboutiront à des résultats identiques. Citons, à titre d'illustration, l'implantation des parcs à éoliennes, qu'il y a lieu d'optimiser en fonction de conditions de vent favorables ainsi que de la capacité et de l'utilisation du réseau. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, les facteurs déterminants étant les objectifs nationaux.

7.4 La directive «électricité-SER» fixe des critères pour les régimes nationaux de soutien. Ils doivent être compatibles avec le marché intérieur, prendre en compte les spécificités des SER, être efficaces et simples, et prévoir des mesures transitoires suffisantes pour préserver la confiance des investisseurs. Dans son avis sur la directive «électricité-SER», le Comité a proposé de prendre en considération d'autres principes: veiller à ce que le coût à supporter par le consommateur et les finances publiques soit abordable, réduire les niveaux de compensation, mettre fin aux soutiens en continu à long terme, garantir une transparence totale et, dans la mesure du possible, laisser la décision finale au marché et inclure le risque normal du marché.

7.4.1 Ces principes demeurent tout à fait valables. Malheureusement, il apparaît que de nombreux régimes nationaux de

soutien mis en place n'observent pas toujours ces principes et diffèrent généralement sur plusieurs points. Le régime fondé sur un prix de rachat garanti et une obligation de rachat semble être en contradiction avec plusieurs de ces principes.

7.5 Plusieurs études ont déjà été réalisées sur les performances des régimes de soutien et des prévisions ont été effectuées sur les augmentations subséquentes en ce qui concerne la production et l'utilisation d'énergies renouvelables. Certaines études tiennent compte du fait que les instruments communautaires n'ont en général pas encore été mis en oeuvre. D'autres intègrent les effets des politiques et des instruments à mettre en place dans un avenir proche. Les résultats diffèrent sensiblement, mais il semble que la majorité des États membres éprouveront de grandes difficultés à atteindre leurs objectifs pour l'augmentation des parts d'énergies renouvelables d'ici 2010, tout comme l'UE dans son ensemble.

7.6 Une hausse substantielle de l'utilisation des SER a toutefois été observée dans plusieurs États membres. Ainsi, l'exemple le plus marquant est le recours accru à l'énergie éolienne au Danemark, en Allemagne et en Espagne. Cela prouve qu'il est possible d'accroître l'utilisation des SER, y compris dans des régions moins favorisées par les circonstances naturelles, telles que l'Allemagne intérieure en termes de vent. Si chaque État membre suivait l'exemple des pays qui obtiennent les meilleurs résultats, l'objectif global de l'UE serait atteint.

7.7 Il n'est donc pas impossible d'atteindre l'objectif communautaire, la question est de savoir si les élus politiques et les électeurs sont disposés à mobiliser les ressources nécessaires. Les coûts doivent être acceptables pour le consommateur et la compétitivité globale des industries européennes ne doit pas être mise en péril.

7.8 De nombreux États membres, notamment les trois mentionnés plus haut, ont choisi d'appliquer des niveaux de rémunération très élevés pour les énergies renouvelables. L'évaluation de l'acceptabilité des coûts induits pour atteindre les objectifs en matière de SER relève de décisions politiques. On a toutefois l'impression que le niveau des coûts est généralement très élevé, si l'on compare des niveaux de rémunération dépassant parfois 100 euros/MWh avec les prix actuels des marchés de l'électricité (à l'exclusion du transport et des taxes), qui avoisinent en moyenne 25-30 euros/MWh.

7.9 Tant que le nombre de sources d'énergie renouvelables bénéficiant d'aides demeurera relativement faible, le total des coûts le restera également. Lorsque ce nombre croîtra, conformément aux objectifs, le poids des charges commencera à avoir un impact sur l'économie des utilisateurs. Cela pourrait entraîner des réactions parmi l'électorat, comme au Danemark, ou affecter la compétitivité de grands utilisateurs industriels d'énergie, notamment, ce qui est loin de répondre aux objectifs de la stratégie de Lisbonne ou d'autres objectifs économiques.

8. Conclusions et recommandations

8.1 Il semble pour l'heure que ni la plupart des États membres ni l'UE dans son ensemble ne parviendront à réaliser leurs objectifs de valorisation des sources d'énergie renouvelables à l'horizon 2010. Les performances de certains États membres montrent que l'objectif fixé par l'UE n'est pas irréaliste. On ignore cependant si l'on pourra mobiliser pleinement la volonté politique et les ressources nécessaires.

8.2 Vu l'absence de lignes directrices européennes pour les régimes de soutien aux SER, les États membres ont appliqué des régimes nationaux, qui varient sensiblement en termes d'approche, de conception et d'intensité. Il semble que de nombreux programmes actuels doivent, en particulier, faire l'objet d'une révision en profondeur s'agissant du rapport coûts-efficacité.

8.3 La situation actuelle entrave le marché intérieur puisque les programmes sont exclusivement nationaux et les importations exclues. La Cour de justice estime que ce n'est pas le cas pour ce qui concerne l'électricité, étant donné que le marché intérieur de l'électricité ne sera pas totalement ouvert avant 2007. Il n'empêche que des échanges commerciaux transfrontaliers d'électricité s'opèrent déjà quotidiennement et chaque jour davantage à travers l'UE.

8.4 Des règles équitables à l'intention des acteurs du marché dans les différentes parties de l'Union font également défaut. Plusieurs raisons expliquent cette absence, notamment la décision de la CJCE ⁽¹⁾, selon laquelle le système allemand des prix de rachat n'est pas une aide d'État dans la mesure où il n'engage pas de fonds publics. D'un point de vue macro-économique, il n'y a pour ainsi dire aucune différence entre une aide financée directement par les consommateurs ou les contribuables ou un même montant provenant des caisses de l'État.

8.5 S'agissant des formes diverses que revêtent les régimes de soutien, aucun d'eux ne satisfait pleinement aux exigences en matière d'efficacité, d'absence de distorsion du marché et de promotion de la concurrence et de l'innovation. Dans le cas des systèmes de rachat, les prix sont fixés par les autorités et les montants par le marché. Pour les certificats verts, c'est l'inverse. Les systèmes des prix de rachat peuvent tenir compte de l'efficacité, s'ils sont adéquatement utilisés. Il se peut que les certificats n'offrent pas une sécurité d'investissement suffisante et rendent les prix volatils.

8.6 Les coûts liés aux régimes de promotion des SER sont, dans certains cas, déjà très élevés. Cette situation est préoccupante et peut avoir des répercussions politiques en ce qui concerne les objectifs et les politiques de valorisation des énergies renouvelables.

8.7 Aux termes de la directive «électricité-SER», la Commission devrait, en 2005, réexaminer la situation quant à l'utilisation d'électricité produite à partir des SER et pourrait proposer un régime de soutien unique. Une harmonisation complète n'est pas attendue avant 2012. Il est probable que de nombreux États membres résistent avec force s'ils sont amenés à modifier un système qu'ils appliquent depuis plusieurs années.

8.8 L'introduction d'un régime de soutien unique pour l'électricité SER n'est pas, à ce stade, considérée par beaucoup d'États membres comme une nécessité. Il n'y a pas non plus de choix idéal pour ce type de régime. Le Comité est d'avis qu'un régime commun devrait être développé et instauré en temps opportun, et qu'il faudrait dès à présent neutraliser toute nouvelle fragmentation des régimes nationaux. Le régime commun tel qu'il sera élaboré devrait promouvoir plus particulièrement l'innovation et la compétitivité.

8.9 La Commission est responsable de l'exécution des politiques qu'elle propose. Même si la mise en oeuvre des politiques communautaires en matière d'énergies renouvelables n'en est qu'à un stade précoce, la Commission devrait néanmoins prêter une attention particulière aux problèmes évoqués ci-dessus avant qu'ils ne s'aggravent au fil du temps.

8.10 Le CESE recommande que la DG TREN de la Commission

- renforce ses efforts pour faciliter l'échange de bonnes pratiques entre les États membres, les régions et d'autres acteurs concernés par la promotion des SER, en mettant surtout l'accent sur les nouveaux États membres;
- invite les États membres à suivre chaque année l'évolution de leurs marchés SER afin de permettre une compilation des données statistiques et des informations relatives aux expériences acquises, et qu'elle publie un rapport de synthèse annuel;
- réalise une évaluation approfondie de l'interaction, de la cohérence et des effets concrets des diverses politiques de l'UE concernant l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et de technologies, afin d'éviter une surréglementation. Il conviendrait notamment d'examiner en détail l'impact de la directive relative à l'échange des droits d'émission et de prendre action avant sa mise en oeuvre;
- entame sans délai une étude approfondie de la situation actuelle et des évolutions éventuelles sur le plan de la promotion des SER, en couvrant tout particulièrement l'esprit d'innovation, les problèmes de marchés, la rentabilité des mesures de soutien et leur incidence sur les coûts à supporter par le consommateur et sur la compétitivité globale des industries européennes.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ CJCE, arrêt du 13.3.2001, affaire C-379/98.

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1406/2002 instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime»

(COM(2003) 440 final - 2003/0159 COD)

(2004/C 108/07)

Le 8 septembre 2003, le Conseil a décidé, aux termes de l'article 80, paragraphe 2, du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2004 (Rapporteur: M. E. CHAGAS).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 107 voix pour et 2 abstentions.

1. La proposition de la Commission

1.1 L'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM), créée à la suite du naufrage du navire Erika à la fin de l'année 1999, a été instituée par le règlement (CE) n° 1406/2002 ⁽¹⁾ dans l'objectif de «garantir un niveau de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires élevé, uniforme et effectif dans la Communauté». L'agence aidera les États membres en leur apportant une assistance technique et scientifique pour garantir une application correcte de la législation communautaire en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution par les navires.

1.2 L'agence aura également pour fonction de collecter des informations et d'exploiter des bases de données sur la sécurité maritime; l'évaluation et la vérification des sociétés de classification ainsi que l'organisation de missions d'inspection dans les États membres pour vérifier les conditions d'inspection du navire par l'état du port.

1.3 La Commission propose en particulier:

- de doter l'agence d'une compétence juridique et des moyens nécessaires pour lutter contre la pollution accidentelle ou délibérée due aux navires, en prévoyant la possibilité d'affréter des navires spécialisés et l'équipement nécessaire pour combattre la pollution maritime;
- d'élargir les objectifs de l'agence afin d'inclure la sécurité du transport maritime, ce qui se justifie par l'augmentation des menaces d'attaques terroristes contre des navires et des installations portuaires et la nécessité d'assurer une application correcte des mesures de sécurité prévues dans la communication de la Commission sur l'amélioration de la protection du transport maritime ⁽²⁾;

- de préciser clairement le rôle de l'agence dans le domaine de la reconnaissance des qualifications des gens de mer de pays tiers, conformément à la législation communautaire sur le niveau minimal de formation des gens de mer.

2. Observations générales

2.1 Au regard des fonctions qui lui sont confiées, l'importance du rôle de l'agence européenne pour la sécurité maritime pour garantir une application efficace et uniforme des dispositions communautaires et internationales pertinentes pour la sécurité maritime et la prévention de la pollution accidentelle ou délibérée due aux navires semble évidente.

2.2 Pour cette raison précisément, à la suite de l'accident survenu avec le Prestige à la fin de l'année 2002, la Commission a décidé en décembre de cette même année d'accélérer la création de l'AESM, sans attendre la décision du Conseil, qui a finalement été arrêtée par le sommet européen de décembre 2003, relative à la future localisation de cette agence.

2.3 Cela a permis de faire avancer tout le processus administratif d'engagement du personnel (encore en cours) et de désignation du Conseil d'administration et de commencer à faire fonctionner progressivement tous les services qui la composent.

2.4 En ce qui concerne les modifications au règlement de l'AESM maintenant proposées, le CESE soutient la proposition de la Commission, sans préjudice des observations formulées précédemment.

⁽¹⁾ JO L 208 du 5.8.2002, p. 1.

⁽²⁾ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions sur le renforcement de la protection du transport maritime - COM(2003) 229 final.

2.5 L'on sait que tous les États membres ne mettent pas en œuvre de la même façon et en même temps la législation communautaire et en particulier, celle qui concerne la sécurité du transport maritime. Toutefois, il faut reconnaître l'effort que la Commission a réalisé afin de garantir une uniformisation de plus en plus grande des procédures et de la mise en œuvre, renforçant ainsi la sécurité des personnes et des biens ainsi que la protection de l'environnement. En ce sens, le CESE est favorable aux modifications qui aident à renforcer ou à préciser le rôle de l'AESM, en ce qui concerne par exemple l'aide qu'elle apporte à la Commission dans les domaines suivants: mise à jour, élaboration de la législation communautaire et vérification de son application; organisation des actions de formation; collecte des informations sur la sécurité maritime et gestion des bases de données y relatives; protection du transport maritime, prévention de la pollution et lutte contre celle-ci; coopération avec des pays tiers en la matière; renforcement de la qualité du contrôle par l'état du port ou évaluation et reconnaissance de la certification et mise en œuvre de la législation pertinente par les pays tiers.

2.6 Il importe néanmoins de rappeler ici les observations formulées par le CESE dans l'avis sur la création de l'AESM⁽³⁾, notamment celles relatives à la nécessité de garantir une nette séparation entre les compétences de l'AESM (sans capacité législative ni réglementaire) et celles du Comité pour la sécurité maritime (qui a un rôle régulateur).

2.7 Aussi, le CESE incite-t-il les États membres à accélérer la procédure d'établissement de plans destinés à la désignation des lieux de refuge, à revoir et à actualiser les plans nationaux existants (y compris la réalisation d'exercices pratiques), ainsi qu'à acquérir l'équipement nécessaire pour pouvoir réagir de manière appropriée en cas d'accidents à grande échelle.

2.8 Le CESE approuve également l'attribution à l'agence d'un rôle complémentaire à celui des États membres, consistant en une assistance technique et scientifique en matière de pollution accidentelle et délibérée due aux navires. Cependant, l'établissement de plans de prévention de la pollution et de lutte contre celle-ci ainsi que la mise à disposition des moyens adéquats pour cette tâche continueront à relever de la compétence de chaque État membre. Le CESE ne peut manquer de regretter que malgré cette compétence qu'ils ont déjà, tous les États membres ne sont pas dûment préparés pour faire face à des accidents tels que ceux qui se sont produits avec les navires «Erika» et «Prestige».

2.9 L'AESM devra coopérer avec chaque État membre à l'élaboration de plans de prévention de la pollution maritime et de lutte contre celle-ci, qui devront être cohérents et coordonnés entre eux, et procéder à la gestion des moyens techniques disponibles (navires spécialisés et autres équipements), ce pourquoi il serait souhaitable qu'elle puisse jouer un rôle actif dans des situations d'urgence, sans pour autant déresponsabiliser les États membres. C'est dans ce sens que l'on conçoit l'introduction d'un nouvel alinéa c) iii) à l'article 2.

2.10 Le CESE estime également qu'en cas d'affrètement de navires pour les affecter à ces tâches, il faudra s'assurer que l'(les) armateur(s) concerné(s) respecte(nt) la législation communautaire et internationale y relative, et en particulier, en ce qui a trait aux conditions de sûreté des embarcations, ainsi qu'aux conditions de vie et de travail à bord (y compris la certification) des membres de l'équipage.

2.10.1 Il serait utile de bien préciser comment l'on prévoit la gestion opérationnelle des navires et des équipements offerts dans le cadre de l'assistance à la lutte contre la pollution. Le CESE est d'avis que ce sont les autorités nationales qui doivent assurer la gestion des moyens disponibles pendant l'intervention.

2.11 Considérant que plusieurs des États membres qui vont adhérer à l'UE à partir de mai 2004 sont des États côtiers et que les rapports de suivi sur la préparation à l'adhésion publiés en novembre 2003 ont mis en évidence dans la totalité d'entre eux de sérieuses carences en termes de capacités administratives et techniques, le CESE recommande de prévoir des plans spécifiques de soutien à l'équipement de ces pays. Cela permettrait d'éviter l'existence de zones non couvertes par un plan ou ne disposant pas des moyens nécessaires à une assistance en cas de danger. De même, il conviendrait d'envisager des formes de coopération en la matière avec des pays tiers qui ont des frontières communes avec les États membres.

2.12 Quant à l'inclusion de la protection du transport maritime dans les compétences de l'agence, le CESE reconnaît également que dans ce domaine, il faudra garantir l'efficacité des plans nationaux à établir par les États membres, domaine dans lequel l'agence peut assister la Commission. Il est néanmoins à noter que ces plans nationaux comportent parfois des volets militaires auxquels l'accès, même de l'AESM, est nécessairement limité. Afin d'éviter des blocages de la part de certains États membres, il conviendrait de trouver des solutions flexibles qui, tout en garantissant l'efficacité des plans nationaux individuellement et globalement, prennent en compte les réserves que certains États membres émettraient.

2.13 Il importe avant tout de garantir que la transposition et la mise en œuvre des règles relatives au renforcement de la sécurité des navires et des installations portuaires se fassent de manière harmonisée et cohérente, sans en trahir les objectifs.

2.14 Le CESE ne peut manquer de relever le fait que lors de sa réunion du mois de décembre dernier, le Conseil des ministres des transports est déjà parvenu à un accord de principe sur cette proposition sans avoir pris en considération ni l'avis du CESE ni le rapport du Parlement européen, tous deux encore en cours d'élaboration. S'agissant d'une situation qui se reproduit régulièrement, le CESE demande à être saisi des demandes de consultation en temps voulu afin que le processus d'adoption de ces avis puisse se dérouler en temps utile.

2.15 Le Comité estime également qu'il conviendrait d'approfondir la discussion engagée concernant la création d'un corps de garde-côtes communautaire. Bien qu'il s'agisse d'un sujet délicat car il englobe des questions de souveraineté et d'autorité maritime, ce corps pourrait compléter le rôle de l'AESM et du Comité de sécurité maritime en remplissant une fonction de prévention et de contrôle.

3. Conclusions

3.1 Le CESE approuve la proposition de la Commission et souligne le rôle important que l'AESM peut jouer pour améliorer la sécurité maritime dans les États membres. Il attire néanmoins l'attention sur la nécessité d'une nette séparation entre les compétences de celle-ci et celles du Comité de sécurité maritime.

⁽³⁾ JO C 221 du 7.8.2001, p. 54.

3.2 Le rôle de l'AESM dans la lutte contre la pollution ne devrait pas se substituer à celui des États membres mais le compléter.

3.3 Le CESE déplore le fait que malgré l'existence des paquets de mesures Erika I et Erika II, plusieurs États membres ne disposent pas encore des équipements et des moyens humains nécessaires pour pouvoir faire face à des accidents à grande échelle et il estime que les équiper effectivement doit être la première des priorités.

3.3.1 Par ailleurs, l'établissement par les États membres de plans pour la désignation de lieux de refuge est encore retardée;

aussi le Comité appelle-t-il une accélération de ce processus en vue d'établir rapidement un réseau cohérent qui couvre toutes les eaux communautaires.

3.4 Il y a lieu d'accorder une attention particulière au soutien à apporter aux futurs États membres en vue de leur dotation en moyens humains et en équipements pour la prévention de la pollution et la lutte contre celle-ci.

3.5 Le CESE recommande d'approfondir la discussion relative à la création d'un corps de garde-côtes communautaire qui pourrait compléter l'action de l'AESM pour les volets prévention et contrôle.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la réglementation de l'exploitation des avions relevant de l'annexe 16 de la convention relative à l'aviation civile internationale, volume 1, deuxième partie, chapitre 3, deuxième édition (1988)»

(COM(2003) 524 final - 2003/0207 COD)

(2004/C 108/08)

Le 22 septembre 2003, le Conseil, conformément à l'article 80, paragraphe 2 du traité, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 8 janvier 2004 (rapporteur: M. Bo GREEN).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 46 voix pour et 1 voix contre.

1. Historique

1.1 Le 1^{er} avril 1997, la Commission européenne a décidé de donner à ses services l'instruction de procéder à la codification de tous les actes juridiques au plus tard après leur dixième modification dans un intérêt de clarté et de bonne compréhension de la législation communautaire.

1.2 Étant donné qu'il n'est pas possible, lors de la codification, de modifier le contenu des documents en question, un accord interinstitutionnel a été établi le 20 décembre 1994 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission européenne sur l'utilisation d'une procédure accélérée permettant l'approbation rapide des textes codifiés.

2. La proposition de la Commission

2.1 L'objet de la proposition à l'examen est de procéder à la codification de la directive 92/14/CEE du Conseil du 2 mars

1992, relative à la limitation de l'exploitation des avions avec la législation internationale en la matière. La nouvelle directive remplace les différents textes faisant l'objet de la codification. La proposition ne modifie pas la substance des actes codifiés et ne porte que sur les modifications formelles nécessaires aux besoins de la codification.

2.2 La directive traite des normes relatives à la limitation des émissions sonores des aéronefs subsoniques.

3. Observations générales

3.1 Le CESE approuve dans les grandes lignes la proposition de la Commission, qui a pour but de rendre la législation communautaire plus claire et plus accessible.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'utilisation de véhicules loués sans chauffeur dans le transport des marchandises par route»

(COM(2003) 559 *final* — 2003/0221 COD)

(2004/C 108/09)

Le 3 octobre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 71 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 janvier 2004 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité le présent avis.

Dans le contexte de l'Europe des citoyens, la simplification et la clarté du droit communautaire revêtent une grande importance. Le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont donc souligné la nécessité de codifier les actes législatifs souvent modifiés, et ont convenu, par un accord interinstitutionnel, qu'une procédure accélérée pourrait être utilisée. Aucune modification de substance ne peut être introduite dans les actes qui font l'objet de la codification.

La présente proposition de la Commission correspond exactement à cette intention et le CESE n'a donc aucune objection à formuler.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CEE) n° 2320/2002 du Conseil relatif à l'harmonisation de règles techniques et de procédures administratives dans le domaine de l'aviation civile»

(COM(2003) 566 final - 2003/0222 COD)

(2004/C 108/10)

Le 8 octobre 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément aux dispositions de l'article 80, paragraphe 2 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures, société de l'information», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 8 janvier 2004 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité le présent avis.

1. Le CESE estime approprié d'autoriser l'application de mesures différentes de celles qui sont spécifiées dans le règlement, à condition d'assurer un niveau de protection adéquat, dans les aéroports dont l'activité commerciale est limitée à des aéronefs de petite taille, n'ayant que des vols de l'aviation générale ou qui sont faiblement utilisés, dans la mesure où les investissements à réaliser pour mettre en place de coûteux équipements de sûreté seraient disproportionnés. À la faveur de ce remaniement, quelques erreurs mineures n'affectant pas la substance du texte seront rectifiées. Le CESE soutient donc cette proposition.
2. En outre, il souhaite insister sur l'importance de l'article 4, nouveau paragraphe 3 bis qui précise que «Lorsqu'un vol est effectué au départ d'une zone d'aéroport délimitée, il y a lieu d'en informer systématiquement l'aéroport de destination préalablement à son arrivée». Cette information est essentielle si l'on veut garantir que les mesures de sécurité adéquates pourront être prises pour recevoir les passagers et les bagages en provenance de ces zones délimitées des aéroports d'origine, en transit ou pénétrant dans un terminal n'opérant pas de séparation physique entre les passagers qui arrivent et ceux qui partent. Le transporteur aérien est le mieux à même de fournir cette information.
3. Enfin, le Comité souligne que les mesures nationales de sûreté (telles que définies à l'article 4, paragraphe 3 du Règlement 2320/2002) doivent être appliquées aux «zones délimitées» et non individuellement aux vols de l'aviation générale ou aux petits aéronefs (de moins de 10 tonnes de poids maximum au décollage (MTOW), ou moins de 20 sièges) arrivant à destination dans un aéroport ne disposant pas de zone délimitée.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil concernant "Les transferts de déchets"»

(COM(2003) 379 final – 2003/0139 COD)

(2004/C 108/11)

Le 1^{er} septembre 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 175 du traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de la préparation des travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2003 (rapporteur: M. BUFFETAUT).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité l'avis suivant.

1. Introduction

La proposition de la Commission poursuit les objectifs suivants:

- a) transposer dans la législation communautaire la décision révisée du Conseil de l'OCDE du 14 juin 2001 et la convention de Bâle révisée
- b) régler les difficultés de mise en application, la gestion et le contrôle de l'application du règlement de 1993 et améliorer la clarté juridique,
- c) favoriser l'harmonisation des règles à l'échelon international dans le domaine des transferts transfrontaliers de déchets,
- d) réorganiser et simplifier la structure des articles du règlement afin de le rendre plus clair et plus logique.

2. Rappel des principaux éléments du règlement

Les transferts de déchets sont soumis à diverses procédures et à divers régimes de contrôle en fonction du type de déchets transférés et du type de traitement qu'ils subiront sur leur lieu de destination. Le régime de contrôle comprend donc différents niveaux, selon le risque que présentent les déchets et leur mode de traitement.

2.1 Procédure de notification et de consentement écrits préalables

Les transferts de tous les déchets destinés à être éliminés et les transferts de déchets dangereux et semi-dangereux destinés à être valorisés sont soumis à l'exigence de notification et de consentement écrits préalables.

En pratique, quand un producteur ou un collecteur de déchets – le notifiant – a l'intention d'effectuer un transfert de déchets dangereux ou semi-dangereux (annexe IV) en vue de leur valorisation ou de leur élimination ou un transfert de déchets non dangereux (annexe III) en vue de leur élimination, il doit trans-

mettre une notification écrite préalable à l'autorité compétente d'expédition.

Le notifiant est également tenu de produire un contrat avec le destinataire concernant la valorisation ou l'élimination des déchets notifiés.

La notification doit être envoyée à l'autorité compétente d'expédition qui la transmet à l'autorité compétente de destination. Celle-ci envoie un accusé de réception au notifiant si elle estime que la notification est en «bonne et due forme».

2.2 Exigence d'information préalable

Les transferts de déchets non dangereux (annexe III) destinés à être valorisés ne sont pas soumis à la procédure de notification écrite préalable. L'obligation d'une relation contractuelle entre la personne qui organise le transfert et le destinataire s'applique néanmoins.

2.3 Principales modifications apportées au champ d'application et aux définitions (titre I)

- a) Le champ d'application du règlement a été délimité de façon plus précise.
- b) La terminologie relative aux notions de «notifiant», de «destinataire», de «transfert» et de «destination» n'a pas été harmonisée avec la terminologie de la convention de Bâle et de la décision de l'OCDE de 2001.
- c) Plusieurs nouvelles définitions ont été ajoutées.
- d) Il est proposé que la définition «d'autorité compétente» soit modifiée et alignée sur la convention de Bâle.
- e) Une définition de la notion de «gestion écologiquement rationnelle» a été ajoutée.
- f) La définition du «notifiant» a été affinée.

2.4 Principales modifications et précisions apportées aux dispositions relatives aux transferts à l'intérieur de la Communauté (titre II)

C'est le cœur du règlement, le titre II contenant les principales dispositions.

- a) Le nombre de listes de déchets est ramené de trois à deux et, parallèlement, il est proposé de réduire le nombre de procédures à deux.

Ainsi, il est proposé de fondre la liste de déchets semi-dangereux (annexe III) et la liste de déchets dangereux (annexe IV) en une liste qui deviendrait l'annexe IV. La liste des déchets non dangereux figurant dans l'actuelle annexe II, deviendrait l'annexe III.

Concrètement, cela signifie que:

- les transferts de déchets non dangereux destinés à être valorisés doivent être accompagnés de certaines informations,
 - les transferts de tous les déchets destinés à être éliminés, des déchets dangereux et semi-dangereux et des déchets ne figurant sur aucune liste et destinés à être valorisés sont soumis à la procédure de notification et de consentement écrit.
- b) Il est également prévu que les autorités compétentes donnent chacune leur consentement de manière individuelle et dans un délai de trente jours et certaines garanties de procédure pour le notifiant ont été ajoutées.
- c) Les installations de valorisation et d'élimination intermédiaires seraient soumises aux mêmes obligations que les installations de valorisation et d'élimination finales. (Voir remarques ci-après).
- d) Il est proposé d'étendre et de préciser la liste des informations et des documents qui doivent accompagner les transferts de déchets non dangereux.
- e) En cohérence avec la décision OCDE de 2001, les transferts de déchets destinés à l'analyse en laboratoire ne seraient pas soumis à la procédure de notification et de consentement écrits préalables.
- f) Les déchets contenant des produits chimiques de type POP seraient soumis aux mêmes dispositions que les transferts de déchets destinés à être éliminés.
- g) Il est proposé d'établir une règle de procédure en cas de désaccord entre les autorités compétentes sur la classification des déchets.
- h) La garantie financière ou la couverture d'assurance du notifiant devrait être établie et légalement contraignante au moment de la notification.
- i) Il est proposé que l'obligation de reprendre les déchets (transfert ne pouvant être mené à son terme ou transfert illi-

cite) s'applique également aux déchets non dangereux destinés à être valorisés.

2.5 Dispositions relatives aux transferts à l'intérieur des États membres (titre III)

Aucun changement n'est proposé.

2.6 Principales modifications et précisions apportées aux dispositions relatives aux exportations et importations communautaires (titres IV, V, et VI)

- a) Ces modifications et ajouts correspondent essentiellement à la mise en œuvre des règles de procédure inscrites dans la convention de Bâle, qui diffèrent de celles qui s'appliquent aux transferts intracommunautaires.
- b) D'après la Commission européenne, cette proposition ne constituera pas une charge économique supplémentaire pour les entreprises. En revanche, elle pourrait entraîner des frais supplémentaires pour certains États membres.
- c) Elle devrait favoriser une application plus uniforme du règlement et réduire des distorsions de concurrence sur le marché intérieur.

3. Commentaires généraux

3.1 Le Comité économique et social européen considère que la Commission propose un texte qui améliore la «traçabilité» des opérations de transfert des déchets. Le texte doit contribuer à supprimer certaines pratiques et assurer, d'une manière homogène, la rigueur nécessaire pour la mise en place effective de bonnes pratiques visant la meilleure protection de l'environnement et une meilleure vision du développement durable.

3.2 Ce texte va rendre l'activité des professionnels du déchet plus transparente, plus traçable et plus responsable, notamment par des mécanismes de déclaration, de mise en place de garanties financières et d'obligation de reprise des déchets en cas de non aboutissement des contrats. Il va également rendre les administrations plus responsables puisqu'elles devront donner leur accord par écrit sur les opérations de transfert projetées (qualification des opérations, autorisations d'exploiter des installations de traitement, conformité,...); ce qui manquait fortement. Elles devront également respecter les délais de manière à ne pas ralentir les opérations.

3.3 L'organisation rationnelle du texte devrait rendre aisée sa mise en application, ce qui devrait réduire les distorsions de concurrence au sein de l'union. Il faut noter que le Comité pour l'Environnement du Parlement européen d'une part, et le Parlement en séance plénière d'autre part, ont déjà examiné le texte proposé⁽¹⁾. Il est regrettable que le CESE n'ait pas été saisi plus tôt afin que son avis fût disponible pour le débat parlementaire, lequel a apporté des améliorations au texte.

⁽¹⁾ Voir rapport PE T5-0505/2003

3.4 Le CESE relève toutefois que l'approche adoptée semble fondée sur une procédure destinée à des transferts simples, en un chargement, alors qu'en pratique l'on procède à des transferts multiples sous une procédure générale de notification. Les charges administratives et les coûts afférents d'une part, le fait que les volumes transportés sont d'une ampleur qui nécessite plusieurs chargements d'autre part, expliquent que les transferts simples sont exceptionnels.

4. Observations particulières

4.1 La base juridique fait référence aux articles 175 et 133 du Traité établissant l'Union Européenne. A l'évidence l'article 175 doit être retenu, à savoir la protection de l'environnement. Invoquer l'article 133 est sans doute prématuré. En effet, dans l'état actuel des choses, trop de disparités existent encore au sein de l'Europe qu'il faudrait supprimer avant d'envisager l'Europe des déchets comme un réel marché.

Non homogénéité des définitions, manque de clarté et de précision qui conduisent à trop d'interprétations au travers de l'Europe, avec des recours trop fréquents à la Cour Européenne. Tous éléments qui font que l'on est encore loin de la notion de marché au sens Européen.

La Commission doit sans aucun doute se préoccuper de rendre possible l'ouverture de ce marché mais de nombreuses étapes restent à franchir... en préalable:

- Définition du recyclage; de la valorisation et de l'élimination
- Définition et encadrement des opérations dites intermédiaires
- Homogénéité des taxations et aides diverses
- Clarté dans le financement des installations
- Homogénéité des pratiques en matière de permis relatifs aux zones géographiques sur lesquelles les opérateurs interviennent, et des libertés pour un producteur decontracter partout en Europe.
- Homogénéité des qualifications des opérations avec l'assurance que les transferts ne s'accompagneront pas de requalification des déchets et que les mêmes contraintes sont appliquées dans le pays importateur que celles qui le sont dans le pays d'origine.

4.2 Article 1 paragraphe 6

Le CESE s'interroge sur l'exception prévue pour les déchets tombant sous les dispositions du règlement 2002/1774. Si ces

produits sont des déchets, ils devraient entrer dans le champ de la réglementation sur les transferts de déchets, ne serait-ce que pour avoir des procédures uniformes.

4.3 Article 2, définition

Les propositions du Parlement ont le mérite de clarifier et préciser le texte.

4.4 Article 3, paragraphe 4 et article 20

Il paraît peu réaliste d'obliger les entreprises qui veulent envoyer des échantillons à faire analyser en laboratoire, d'informer les autorités trois jours auparavant. En pratique, un tel dispositif paraît impossible à mettre sur pied et à contrôler. Au demeurant, le plus souvent, les échantillons sont apportés en voiture et remportés le jour même.

Une procédure de déclaration, à envoyer le jour même ou avant le transport ou l'enlèvement, pourrait résoudre le problème de la traçabilité, les échantillons voyageant avec la copie de l'information.

4.5 Article 3

Le Parlement a proposé d'interdire l'exportation de déchets pour des opérations qui ne seraient pas «finales».

Dans l'état actuel de la législation, les opérations intermédiaires ne possèdent ni définition, ni règles de fonctionnement. Dès lors ne faudrait-il pas, comme l'a proposé le Parlement interdire l'exportation de déchets pour des opérations qui ne sont pas finales.

En effet, comment admettre des opérations de mélange de déchets sans aborder les problèmes de dilution, et donc de déclassement possible?

4.6 Article 4

Il n'est en effet pas raisonnable qu'un opérateur «qui altère la nature d'un déchet» devienne le notifiant de l'exploitation.

Que veut dire «altérer»? Tant que ces «opérations» qui ne sont pas des traitements ne seront pas encadrées, il semble inopportun de les «autoriser» au travers d'un texte qui vise justement à assurer que les transferts de déchets ne sont possibles qu'il s'ils assurent parallèlement, la meilleure protection de l'environnement et les meilleures opérations de valorisation.

4.7 Article 5

Il faudrait spécifier que les documents de notification et de mouvement pourraient consister dans des documents électroniques normalisés par une autorité compétente ou une agence environnementale.

En revanche, la proposition du Parlement, qui tendrait à exonérer les opérateurs publics des mêmes obligations que les opérateurs privés, ne doit pas être retenue, pour des raisons évidentes de respect des règles de concurrence.

4.8 Articles 6-4, 7-3, 7-6

Pour les raisons déjà évoquées plus haut, les opérations non finales ne devraient pas être considérées dans ce document.

4.9 Article 8, 9

Le CESE se félicite des garanties apportées aux professionnels en matière de délais. Pour les rendre plus efficaces, il serait opportun de prévoir que le notifiant pourra réclamer des dommages et intérêts en cas de retards injustifiés dans la délivrance de l'accusé de réception.

4.10 Article 10

Le but de cet article est de rendre les procédures plus rapides. Il conviendrait donc d'encourager le transfert des demandes par courrier électronique.

4.11 Article 11

Des propositions pourraient être faites dans cet article pour que les installations de traitement qui importent des déchets reportent aux autorités d'expédition sur le devenir des déchets traités, et que par ailleurs, les autorités d'expédition et de destination soient amenées à coopérer pour assurer le contrôle par chacune de la bonne fin des opérations.

4.12 Article 16

Pour la première fois dans la législation européenne est introduite la notion de transparence pour les opérations dites «intermédiaires» et l'opérateur verra sa responsabilité engagée. C'est

un élément positif. Toutefois, comme il a été dit par ailleurs, l'activité «intermédiaire» est introduite ici sans faire l'objet de texte d'encadrement; raison pour laquelle il semblerait préférable de limiter le transfert, dans l'état actuel des choses, aux seules opérations finales.

4.13 Article 21

Le mélange pendant l'opération de transfert doit être interdit.

4.14 Article 31

Cet article permet de faire supporter les frais administratifs au notifiant. Le problème est que le caractère approprié et proportionné desdits frais peut être très subjectifs selon les États, ce qui pourrait entraîner des distorsions de concurrence.

4.15 Article 62

Cet article est très flou et général. Quel type de mesures complémentaires la Commission pourrait-elle apporter?

5. Conclusion

Le CESE souligne que le nouveau règlement proposé améliore la traçabilité des déchets et apporte des garanties de délais aux professionnels. Ceci va dans le sens d'une meilleure protection de l'environnement et du respect des exigences d'un développement durable, objectifs qui doivent être la priorité fondamentale du texte. Certaines dispositions du texte doivent être précisées et simplifiées pour être plus efficaces.

Pour parvenir à une réelle ouverture de marché, il faut proposer des définitions claires et admises par tous les États membres, relatives notamment aux notions de recyclage, de valorisation, d'élimination et d'opérations intermédiaires.

Il serait aussi particulièrement utile d'organiser un échange d'informations sur les bonnes pratiques mises en œuvre dans les États membres. Ces remarques faites, le Comité considère que la modification du règlement contribuera à améliorer la législation européenne.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à certains gaz à effet de serre fluorés»

(COM(2003) 492 final – 0189/2003 COD)

(2004/C 108/12)

Le 9 septembre 2003, le Conseil a décidé, conformément aux dispositions de l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, de saisir le Comité économique et social européen d'une demande d'avis sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée d'élaborer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2003 (rapporteur: M. SEARS).

Lors de sa 495^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité le présent avis.

1. Introduction

1.1 La terre est entourée de gaz, dont certains absorbent et reflètent la chaleur, ce qui provoque l'augmentation de la température du sol. C'est cela l'effet de serre. La concentration des gaz responsables de ce phénomène (dioxyde de carbone, méthane, vapeur d'eau, oxyde nitrique, ozone, et substances délibérément fabriquées, y compris les gaz fluorés) a augmenté en raison de l'activité humaine.

1.2 Si ces tendances, et le réchauffement de la terre qui en découle, ne peuvent être réduites ou inversées, elles aboutiront à un changement climatique permanent et potentiellement dangereux. Mettre ceci en rapport avec les besoins des populations, à tous les niveaux de développement dans le monde entier, est le principal défi auquel l'humanité est aujourd'hui confrontée.

1.3 La réponse internationale à cette question a été formulée dans la convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CNUCC) adoptée en 1992 et par le protocole de Kyoto de 1997. L'UE a fait du changement climatique une priorité pour son 6^{ème} programme d'action pour l'environnement 2001-2010.

1.4 En juin 2000, l'UE a mis en place le programme européen sur le changement climatique (PECC), qui est un processus consultatif rassemblant de nombreux acteurs, afin de déterminer la manière dont l'UE serait le mieux à même de réaliser les objectifs que lui a fixés Kyoto. Dans son premier rapport en juin 2001, le PECC a identifié 42 options économiquement avantageuses pour parvenir à une réduction des émissions à effet de serre de l'ordre de 664-765 millions de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone (MT eq. CO₂). Il prévoit notamment des actions destinées à restreindre l'utilisation et les émissions de certains gaz fluorés.

2. Résumé de la communication de la Commission

2.1 La présente proposition vise à limiter les émissions d'hydrofluorocarbures (HFC), de perfluorocarbures (PFC) et d'hexafluorure de soufre (SF₆), qui sont largement utilisés comme réfrigérants, solvants de nettoyage et agents d'expansion, ainsi que dans des applications médicales et spécialisées, notamment

pour lutter contre le feu, dans la fabrication des semi-conducteurs et des appareillages de connexion, ainsi que pour la production de magnésium.

2.2 Ces substances sont de puissants gaz à effet de serre couverts par le protocole de Kyoto. Les actions proposées sont censées réduire ces émissions de 23 millions de tonnes à 75 MT eq. CO₂ en 2010, laissant la possibilité de plus amples réductions lorsque les mesures prendront leur plein effet.

2.3 La présente proposition repose sur l'article 95 du traité. Des mesures destinées à harmoniser les dispositions relatives au contrôle, au confinement et à l'utilisation de ces gaz aideront les États membres à remplir leurs obligations au titre du Protocole de Kyoto, tout en fournissant une protection essentielle au marché unique.

2.4 L'article 3 prévoit des dispositions en matière de contrôle et d'étanchéité des systèmes fixes de réfrigération, de climatisation et de pompes à chaleur et des systèmes de protection contre l'incendie. L'article 4 fait référence aux questions de maintenance et de récupération de ces gaz en fin d'utilisation en vue de leur recyclage, de leur récupération ou de leur destruction. L'article 6 demande aux producteurs, importateurs et exportateurs de noter les données de la production, de l'importation et de l'utilisation de ces gaz fluorés, et de les transmettre à la Commission. Les articles 7 et 8 interdisent la mise sur le marché et partant, l'utilisation de certains gaz fluorés dans certaines applications.

2.5 Les articles 9 et 10 portent spécifiquement sur l'utilisation des gaz fluorés dans les systèmes mobiles de climatisation des voitures personnelles et des véhicules utilitaires légers. Un système de quotas transférables est proposé afin de donner aux fabricants le temps de mettre en place les changements nécessaires de manière économiquement rentable. Contrairement aux dispositions de l'article 10, l'utilisation de gaz fluorés dont le potentiel de réchauffement de la terre est supérieur à 150 (Potentiel de réchauffement planétaire (GWP) après 100 ans/CO₂ = 1) est interdite pour les véhicules neufs qui seront commercialisés à partir du 1^{er} janvier 2009.

3. Observations générales

3.1 Le CESE reconnaît la nécessité constante et urgente, de réduire à l'échelle mondiale les émissions de gaz à effet de serre, et il apporte son vif soutien à la Commission dans sa campagne en faveur de la ratification du Protocole de Kyoto. Il se félicite donc de la proposition concernant le contrôle et l'utilisation de certains gaz fluorés. Les actions proposées ont été développées conjointement avec des acteurs concernés afin de proposer aux États membres des mesures économiquement rentables, leur permettant de réaliser leurs objectifs en matière de réduction des émissions. Le CESE espère que ceux-ci seront à leur tour des modèles à suivre pour les pays à l'extérieur de l'UE.

3.2 Les activités couvertes par la proposition à l'examen (réfrigération, climatisation, applications médicales et spécialisées) sont de plus en plus considérées comme essentielles à la poursuite de la vie humaine. Sans elles, l'approvisionnement quotidien en aliments frais serait impossible, et il deviendrait très difficile de pratiquer des activités productives et en toute sécurité chez soi, au travail ou en voyageant.

3.3 Toutefois, les activités destinées à atténuer les effets de la chaleur peuvent également contribuer au réchauffement de la terre, soit en raison de fuites des réfrigérants utilisés (effets directs), soit du fait de l'utilisation accrue d'énergie pour faire fonctionner les systèmes de refroidissement (effets indirects). Les effets indirects l'emportent généralement sur les effets directs. S'agissant d'un réfrigérateur domestique, l'utilisation d'énergie représente 96 % de l'ensemble des émissions. L'utilisation d'un système mobile de climatisation dans un véhicule augmente jusqu'à 20 % la consommation et les émissions de carburant.

3.4 Le choix du réfrigérant se limite généralement à l'ammoniac, au dioxyde de carbone, à l'eau, aux hydrocarbures et aux hydrofluorocarbures (HFCs). Ils présentent tous des avantages et des inconvénients; à court terme, il est peu probable que l'on découvre une nouvelle molécule pouvant servir à cette utilisation. Les chlorofluorocarbones (CFC) apparus dans les années 1930 comme des alternatives sûres et bon marché à l'ammoniac, au dioxyde de soufre ou aux hydrocarbures sont déjà progressivement retirés du marché par le Protocole de Montréal en raison de leur potentiel élevé de destruction de la couche d'ozone (PDO); ils ont également tendance à avoir un potentiel important de réchauffement planétaire.

3.5 En matière de réfrigération domestique, le problème du caractère inflammable de l'iso butane, substitut privilégié, a été réglé, avec un faible chargement initial (30-60 grammes) et des taux de fuites limités, et grâce à l'utilisation de systèmes électriques sécurisés contre les explosions.

3.6 Les complexes commerciaux sont tributaires de l'ammoniac sur des sites éloignés, où le personnel est entraîné et habitué à travailler dans des conditions potentiellement dangereuses, ou de mélanges de HFC, par exemple dans les supermarchés où la sécurité doit être maximale en raison de la présence du public. Dans ces cas-là, l'amélioration de la conception, du contrôle et du confinement sont essentiels.

3.7 L'augmentation de la demande en systèmes mobiles de climatisation pour les véhicules privés est due à la diminution des coûts et à la prise de conscience accrue des effets des changements climatiques locaux. Toutefois, le chargement initial de réfrigérant (750 grammes), en général du HFC-134a faiblement inflammable, mais dont le potentiel de réchauffement planétaire est de 1300, est beaucoup plus important que pour un réfrigé-

rateur domestique. Sa consommation totale est beaucoup plus importante (1200-2400 grammes). Les effets indirects sont toutefois plus importants aussi.

3.8 Dans ces conditions, il est impératif de revoir la conception et d'améliorer le confinement afin de permettre l'utilisation en toute sécurité, soit du HFC-152a, qui est moyennement inflammable mais présente un potentiel de réchauffement planétaire de 140 seulement; soit du butane, extrêmement inflammable, mais dont le potentiel de réchauffement planétaire n'est que de 3; soit du dioxyde de carbone, non inflammable, mais qui nécessite des pressions supérieures, ce qui peut provoquer une consommation plus importante de carburant et pourrait causer l'asphyxie des passagers du véhicule en cas d'accident. Ces implications sur la conception du moteur ou de l'habitacle, en matière d'entretien et de dégazage ou de recyclage en fin d'utilisation, sont des aspects importants.

3.9 Le CESE estime que les systèmes mobiles de climatisation doivent être intégrés de toute urgence dans le processus de réception par tous les nouveaux modèles commercialisés en Europe. Les normes européennes développées par la Commission pour mesurer les fuites et l'ensemble des émissions, ainsi que leur impact sur la pollution atmosphérique et le changement climatique, avec et sans systèmes mobiles de climatisation en cours d'utilisation, constituent des étapes importantes dans cette direction.

3.10 Le CESE partage l'avis de la Commission selon lequel la base juridique adaptée à cette proposition, si l'on veut sauvegarder l'environnement mondial, devrait être l'article 95, afin d'orienter et de protéger le marché unique dans les secteurs les plus concernés. Si l'on veut que cette politique produise un maximum d'effet, il est essentiel de susciter des tendances durables, à long terme, dans les préférences des consommateurs et dans les innovations industrielles associées, dans ces secteurs dont l'approvisionnement est en fait à l'échelle mondiale. L'UE doit conserver son rôle de leader, en poursuivant le processus de consultation des parties concernées, et en encourageant les actions positives et la création d'un cadre permettant de les entreprendre à temps, et de manière économiquement rentable.

3.11 Les gouvernements nationaux ont un rôle important à jouer dans ce processus, à travers l'échange de bonnes pratiques, par exemple, les systèmes de contrôle qui existent en Suède (et qui réduisent les fuites des installations commerciales et de détail de 30-40 % à 5-8 %) et aux Pays-Bas (le système STEK qui permet des installations de réfrigération totalement étanches), ainsi que dans la mise en place de systèmes destinés à informer et récompenser les choix des consommateurs en matière de décisions ayant des conséquences sur l'environnement mondial. Le label énergétique, qui a déjà un impact très important sur les systèmes domestiques, devrait être étendu aux systèmes commerciaux et mobiles dès que possible.

3.12 Étant donné qu'un certain nombre de pays déjà assujettis aux Protocoles de Montréal et de Kyoto, mais à différents stades, et présentant différents degrés de développement intérieur, vont adhérer prochainement à l'UE, le CESE encourage la Commission à poursuivre ses efforts en faveur de réductions durables et réalistes des émissions de gaz à effet de serre, en protégeant le marché unique élargi et en fournissant aux fabricants et aux importateurs un cadre concurrentiel équitable conforme aux règles qui régissent le commerce international. Le CESE convient qu'un règlement est l'instrument juridique approprié pour cette proposition.

4. Observations particulières

4.1 Les considérants doivent aborder le sujet de la sécurité et de la santé de toutes les personnes impliquées dans le cycle de vie des produits en question.

4.2 Certaines définitions font défaut. Il est nécessaire de définir clairement ce que l'on entend par «opérateur/propriétaire» des systèmes fixes. La Commission devrait travailler avec les parties concernées afin de garantir que les situations réelles sont entièrement couvertes.

4.3 Les recommandations concernant le confinement sont faibles et n'exigent pas assez d'action ni de contrôle ciblé des installations non fiables et présentant des défauts d'étanchéité. Les systèmes suédois et néerlandais devraient faire l'objet d'un suivi plus attentif. Puisque l'on augmente les incitations à renforcer l'étanchéité au stade de la conception, il devrait être possible d'autoriser une réduction de la fréquence des contrôles des nouvelles installations énergétiquement efficaces qui peuvent apporter la preuve d'un taux d'étanchéité important, indépendamment du réfrigérant utilisé. Les utilisateurs devraient considérer la réduction des fuites à la fois comme un avantage financier et comme une contribution à leur performance environnementale. Les accords volontaires, les systèmes d'étiquetage et de prix, l'information à travers les publications professionnelles et la reconnaissance, par les consommateurs, des progrès accomplis, tous ces moyens peuvent être utilisés pour obtenir les changements désirés dans les pratiques existantes.

4.4 L'article 5 prévoit la formation du personnel impliqué dans le confinement et le recyclage, mais non dans l'installation, la maintenance et l'inspection. Cela serait essentiel si l'on veut que les changements soient efficaces.

4.5 Le CESE soutient le processus de communication des informations prévu à l'article 6. Les rapports nationaux sur les normes européennes de qualité de l'air sont de qualité variable: à défaut d'une base de données fiable et cohérente, il sera difficile de déterminer les progrès effectués, ou les prochaines actions qui s'imposent.

4.6 Étant donné la nécessité de peser les risques et les bénéfices de la réfrigération et de la climatisation, il serait préférable que ces activités précises fassent l'objet d'une prochaine action législative, y compris une réception par type pour les systèmes

mobiles de climatisation, plutôt que se concentrer, comme ici, sur une seule série de réfrigérants.

4.7 Le système de quotas pour les émissions produites par les systèmes mobiles de climatisation est complexe, et il est difficile de le considérer comme absolument nécessaire. Partant du principe qu'un calendrier doit être réaliste, la méthode privilégiée serait par exemple des réceptions par type pour les nouveaux modèles, reposant sur tous les aspects d'efficacité énergétique et de limitation des émissions, qui s'appliquerait également aux fabricants et aux importateurs, par exemple à partir de 2012. Une date butoir devrait également être fixée, par exemple 2020, à laquelle toutes les voitures récentes, qu'il s'agisse de modèles nouveaux ou existants, devront respecter totalement les nouvelles normes. Les dispositifs permettant d'augmenter le taux de remplacement des modèles existants non conformes devraient également être encouragés.

4.8 En fin de compte, le rôle et la responsabilité du consommateur sont essentiels. Dans le cas des activités considérées comme indispensables, le consommateur doit rester conscient des choix qui lui sont offerts et des conséquences de chacun de ses choix. Lorsque des coûts spécifiques interviennent, par exemple en matière d'entretien ou d'élimination, ceux-ci doivent être identifiés et communiqués. Les systèmes de labels ont joué un rôle important pour augmenter l'efficacité énergétique des réfrigérateurs domestiques; ceux-ci devraient, avec l'aide de la Commission, être étendus dès que possible à d'autres aspects de la réfrigération et de la climatisation.

4.9 Concernant d'autres applications optionnelles, mais dont l'importance est somme toute négligeable, ou pour lesquelles des alternatives plus sûres existent déjà, l'approche de la Commission, telle qu'elle apparaît dans les articles 7, 8 et à l'annexe II, semble adaptée et le CESE y souscrit. Des accords sur base volontaire, accompagnés par des progrès constants et un échange de bonnes pratiques, doivent être préférés dans les domaines complexes et essentiels tels que la prise de médicaments au moyen d'inhalateurs doseurs.

4.10 D'autres utilisations de gaz fluorés, par exemple pour les poids lourds et dans les systèmes de réfrigération des transports ferroviaire, routier et maritime, qui ne sont pas couvertes par la présente proposition, devraient être intégrées aux prochaines propositions, lorsque les données nécessaires seront disponibles.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres» et la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres»

(COM(2003) 502 final – 2003/0193 CNS – 2003/0194 CNS)

(2004/C 108/13)

Le 18 septembre 2003, le Conseil, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur les propositions susmentionnées.

La section spécialisée «Emploi, affaires sociales, citoyenneté», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a élaboré son avis le 6 janvier 2004 (rapporteur: M. SIMONS).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 52 voix pour et 3 voix contre.

Introduction

Les propositions de la Commission visant à créer un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres ⁽¹⁾ de l'UE et aux frontières terrestres extérieures entre les États membres ⁽²⁾ ont pour objectif, d'une part, de faciliter le franchissement des frontières par les frontaliers de bonne foi qui ont des raisons légitimes de franchir fréquemment les frontières extérieures et, d'autre part, de tenir compte de la nécessité de prévenir l'immigration clandestine et de contrer les menaces potentielles que les activités criminelles font peser sur la sécurité.

1. Synthèse des propositions de la Commission

1.1 Selon la proposition de règlement présentée dans le document 2003/0193, les États membres actuels et futurs (dès le 1^{er} mai 2004) qui partagent une frontière terrestre commune avec un pays tiers voisin peuvent, s'ils le désirent, définir plus précisément le régime propre au petit trafic frontalier évoqué ci-dessous en concluant des accords bilatéraux basés sur le principe de réciprocité.

1.2 Selon la proposition de règlement présentée dans le document 2003/0194, un État membre actuel et un nouvel État membre ou deux nouveaux États membres qui ont une frontière commune peuvent, s'ils le désirent, définir plus précisément le régime propre au petit trafic frontalier évoqué ci-dessous en concluant des accords de ce type.

1.2.1 Il s'agit en l'occurrence de régimes provisoires applicables à partir du 1^{er} mai 2004, mais qui deviendront caducs dès que les nouveaux États membres concernés auront achevé la mise en œuvre de l'acquis de Schengen et que les contrôles aux frontières communes auront été levés.

1.3 Ces deux propositions de la Commission européenne ont pour objectif, d'une part, de faciliter le franchissement des frontières par les frontaliers de bonne foi qui ont des raisons légitimes de franchir fréquemment la frontière extérieure des États membres et, d'autre part, de prendre en compte la néces-

sité de prévenir l'immigration clandestine et de contrer les menaces potentielles que les activités criminelles font peser sur la sécurité.

1.4 Dans cette optique, la Commission européenne propose que les ressortissants de pays tiers qui, depuis au moins un an, résident régulièrement dans la zone frontalière d'un État membre voisin, puissent traverser fréquemment les frontières terrestres extérieures, notamment pour des raisons familiales, sociales, culturelles ou économiques et, le cas échéant, en dehors des points de passage frontaliers autorisés et des heures d'ouverture fixées, pour y séjourner au maximum sept jours consécutifs, à condition que la durée totale des séjours successifs n'excède pas trois mois par semestre.

1.5 À cet effet, les personnes concernées doivent disposer des documents de voyage requis. Les ressortissants de pays tiers exemptés de l'obligation de visa seront autorisés à entrer sur le territoire sur présentation de la carte d'identité ou d'une autorisation spéciale.

1.5.1 Les ressortissants de pays tiers soumis à l'obligation de visa devront détenir le visa spécial L, valable au minimum un an et au maximum cinq ans et délivré sous la forme d'un modèle type de visa.

1.6 Enfin, les personnes concernées ne peuvent accéder qu'à une zone frontalière d'un maximum de 50 km et au sein de laquelle on peut définir les zones ou villes concernées par le petit trafic frontalier.

2. Observations générales

2.1 Le Comité souscrit à l'objectif des propositions, mais se demande quel moyen permettra de garantir que la durée de séjour totale accordée n'est pas dépassée, d'autant plus que, sur le plan pratique notamment, aucun cachet d'entrée ou de sortie n'est ou ne doit plus être apposé sur les documents de voyage nécessaires.

⁽¹⁾ COM(2003) 502 final – 2003/0193 (CNS).

⁽²⁾ COM(2003)502 final – 2003/0194 (CNS).

2.2 La Commission européenne considère manifestement que le contrôle effectué avant la délivrance du visa L permet de considérer que les personnes qui l'obtiennent sont de bonne foi. Cependant, la durée de validité de ce visa pouvant atteindre cinq ans, il sera difficile de déterminer si les personnes traversant les frontières remplissent encore les conditions d'obtention du visa et, par exemple, si elles n'ont pas été signalées aux fins de non-admission, du moins en cas de franchissement des frontières en dehors des points de passage frontaliers autorisés et des heures d'ouverture fixées.

2.3 Quoi qu'il en soit, la solution offerte n'est pas satisfaisante en vue de contrôler les ressortissants de pays tiers non soumis à l'obligation de visa qui, le cas échéant, se voient autoriser l'entrée sur simple présentation de leur carte d'identité.

2.4 Si les personnes concernées sortent de la zone frontalière et pénètrent sur le territoire d'un autre État membre, elles sont en séjour irrégulier et doivent être expulsées de ce territoire. À cet égard, il semble indiqué de préciser que, dans le cadre de ces expulsions, les dispositions de Schengen sont d'application si aucun accord de réadmission n'a été conclu avec les pays concernés.

3. Observations spécifiques

3.1 *Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres (2003/0193 CNS)*

3.1.1 Article 3 (Définitions)

3.1.1.1 La définition de «travailleur frontalier» donnée au point (h) de cet article est tirée d'une proposition de directive du Conseil relative aux conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante.

3.1.1.2 On peut dès lors se demander si les dispositions de ce règlement relatives à cette catégorie de personnes sont applicables ou si elles seront remplacées par les dispositions pertinentes de la directive susmentionnée dès que celle-ci aura été adoptée et transposée dans le droit national.

3.1.2 Article 4 (Clause de non-discrimination)

3.1.2.1 Étant donné que tous les États membres sont signataires de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, il est évident qu'ils respecteront les dispositions de l'article 4.

3.1.2.2 S'il est judicieux, en matière de réadmission ou d'asile, de préciser que les ressortissants de pays tiers ne peuvent être expulsés vers ou via un pays tiers et que les États membres peuvent les considérer comme des réfugiés s'ils courent dans le pays tiers concerné un risque réel d'être persé-

cutés pour les raisons énoncées à l'article 4, cette clause semble superflue dans le cadre du petit trafic frontalier.

3.1.3 Article 10 (Modèle de visa)

3.1.3.1 Cet article stipule que le visa est délivré sous la forme d'un modèle type sur lequel est apposée la lettre distinctive «L». Par conséquent, les agents chargés du contrôle dans l'espace Schengen devront recevoir des instructions précises en la matière, d'autant plus que la lettre distinctive «L» est également le code utilisé pour le Luxembourg sur les visas limités au territoire de ce pays.

3.1.4 Article 20 (Modification des instructions consulaires communes)

3.1.4.1 Étant donné que ces instructions définissent les règles applicables aux instances délivrant les visas en matière de délivrance des visas, il convient d'adapter non seulement le point 2 de la partie I (Définition et types de visas), mais aussi le point 3 de la partie V (Instruction de la demande et décision relative à celle-ci) et la partie VI (Manière de remplir la vignette visa). Il est difficile d'exiger de ces instances qu'elles lisent une annexe aux instructions avant de pouvoir délivrer des visas.

3.1.4.2 Par ailleurs, le Comité se demande pourquoi le point a) définit la durée de validité minimale, mais aucune durée de validité maximale.

3.1.4.3 Enfin, il faudra également informer les agents chargés des contrôles aux frontières des régimes propres au petit trafic frontalier. Il conviendra donc aussi de modifier le Manuel commun des frontières extérieures, pour lequel aucune modification n'a été introduite dans les dispositions finales.

3.1.5 Article 21 (Modification de la convention d'application de l'accord de Schengen)

3.1.5.1 Cet article vise à supprimer l'article 136, paragraphe 3, de la convention.

3.1.5.2 Un règlement peut empêcher l'application des dispositions de cette convention, mais pas les supprimer.

3.2 *Proposition de règlement du Conseil portant création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres (2003/0194 CNS)*

3.2.1 Dans la mesure où cette proposition concerne la création d'un régime propre au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures des États membres conformément au document 2003/0193, les observations déjà formulées à cet égard s'appliquent également à la proposition relative au petit trafic frontalier aux frontières terrestres extérieures temporaires entre les États membres.

4. Conclusions

4.1 Le Comité souscrit à l'objectif des deux propositions relatives au petit trafic frontalier, qui est de faciliter le franchissement fréquent des frontières aux frontaliers de bonne foi, tout en tenant compte de la nécessité de prévenir l'immigration clandestine et de contrer les menaces potentielles que les activités criminelles font peser sur la sécurité.

4.2 Dans la mesure où ce double objectif ne peut être réalisé sur la base du droit communautaire existant (acquis de Schengen inclus), le Comité souhaite faire les recommandations suivantes à propos de la proposition de règlement du Conseil qui fait l'objet du document 2003/0193.

4.2.1 Afin de pouvoir contrôler la durée de séjour totale autorisée, il ne faut pas permettre aux frontaliers de franchir leur frontière en dehors des points de passage autorisés et des heures d'ouverture fixées (article 18).

4.2.2 Afin de pouvoir contrôler régulièrement la bonne foi des personnes concernées, la durée de validité du visa spécial ne devrait pas excéder un an (article 12).

4.2.3 Une référence pourrait être insérée à l'article 2 du document 2003/0193, afin d'indiquer que l'article 23 de l'accord de Schengen est également applicable en cas d'expulsion de tout ressortissant d'un pays tiers circulant en dehors de la zone frontalière et séjournant dès lors illégalement dans l'espace Schengen.

4.2.4 Étant donné que le statut des travailleurs frontaliers n'est pas encore défini au niveau communautaire et que les

travaux du Conseil relatifs à la directive à adopter en la matière ne sont pas encore achevés, il conviendrait de supprimer la définition donnée au point h) de l'article 3 (ainsi que l'article 15 consacré aux travailleurs frontaliers), ou du moins de la mentionner sous réserve de l'adoption de la directive visée.

4.2.5 L'article 4 est superflu puisque les États membres doivent respecter le principe de non-discrimination lors de l'application de ce règlement, mais plus généralement de l'ensemble du droit communautaire et national. En outre, cet article donne l'impression que les États membres n'ont pas l'intention de toujours respecter ce principe en matière de petit trafic frontalier. Le cas échéant, ce droit fondamental pourrait être évoqué dans les considérants.

4.2.6 Étant donné que la lettre «L» est le code utilisé pour le Luxembourg sur les visas limités au territoire de ce pays et que cela pourrait créer une confusion auprès des agents chargés des contrôles, il convient de veiller à utiliser, pour le visa spécial mentionné à l'article 9, des lettres différentes de celles correspondant aux codes des pays de l'UE.

4.2.7 Afin d'aider les instances délivrant les visas et les agents chargés des contrôles aux frontières, il convient de fournir des instructions plus détaillées dans les dispositions finales, dans le cadre de l'article 20 et d'un nouvel article.

4.2.8 Étant donné qu'aucun règlement ne peut supprimer un article de la convention d'application de l'accord de Schengen, il convient de retirer l'article 21 ou, le cas échéant, de le reformuler.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur «Les industries culturelles en Europe»

(2004/C 108/14)

Le 9 avril 2003, la Commission, dans une lettre de Mme Viviane REDING, demandait au Comité économique et social européen, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, d'élaborer un avis sur le thème «Les industries culturelles en Europe».

Le 15 avril 2003, le Bureau du Comité chargeait la section spécialisée «Marché unique, production et consommation» de préparer les travaux du Comité en la matière. La section spécialisée a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 72 voix pour, 7 voix contre et 5 abstentions.

1. Introduction

1.1 Exposé des motifs

1.1.1 Le 9 avril 2003, dans une lettre au Président du CESE, Mme Viviane REDING, membre de la Commission européenne responsable de l'éducation et de la culture, demandait au Comité d'élaborer un avis exploratoire sur l'industrie culturelle européenne.

Selon Mme REDING, le Comité économique et social européen (CESE), de par son ancrage dans la société civile et dans la représentation des intérêts de l'industrie et des travailleurs, est particulièrement bien placé pour, notamment:

- apporter une expertise sur ce sujet,
- réaliser la synthèse des intérêts en jeu, et
- formuler un certain nombre de messages qui seraient l'expression d'un terrain d'entente entre les différents acteurs socio-économiques.

La Commission a en principe l'intention de proposer, au début de l'année 2004, de nouveaux instruments communautaires dans les secteurs de la culture et de l'audiovisuel.

1.1.2 Selon la Commission, les principaux défis qui se posent à ces industries sont les suivants:

- concurrence extracommunautaire,
- piratage lié aux nouvelles technologies,
- équilibre entre grands opérateurs et entrepreneurs indépendants (accès au marché et diversité culturelle),
- traitement fiscal différencié,
- déficit d'expertise et de formation pour certains métiers de ces secteurs.

1.1.3 La situation, selon la Commission, rend nécessaire d'entreprendre un processus de réflexion portant sur les aspects suivants:

- quels sont les enjeux qui se posent aux industries culturelles?
- quels sont les défis auxquels ces industries doivent répondre?

- quelle contribution peut apporter l'Europe pour répondre de façon durable à ces défis, notamment dans le contexte d'une Europe élargie?

1.1.4 Le Parlement européen a approuvé, lors d'une audition tenue le 4 septembre 2003, la résolution «Industries culturelles» (rapporteuse: Mme Myrsini ZORBA, députée au PE).

1.1.4.1 Ce texte très complet est le fruit d'une méthodologie extrêmement rigoureuse que suit le Parlement européen afin d'élaborer un projet de résolution comportant des suggestions opérationnelles pour les institutions compétentes de l'Union européenne et des États membres sur les éventuelles mesures à adopter.

1.1.4.2 Lors de l'audition publique précédente du 22 avril 2003 ont été présentés les résultats d'un questionnaire adressé à deux cents organisations professionnelles, fédérations de secteurs divers, entreprises et experts dans ces domaines; les problèmes suivants ont été identifiés comme les principaux obstacles auxquels se heurte l'industrie culturelle européenne:

- manque d'investissement,
- problèmes liés à la distribution,
- taille insuffisante du marché,
- diversité linguistique,
- piratage dans le secteur.

1.1.4.3 Selon le document présenté lors de cette audition, les professionnels du secteur se déclarent insatisfaits des politiques culturelles menées tant au niveau national qu'europpéen.

1.2 Contenu de l'avis exploratoire

1.2.1 L'avis qu'a élaboré le Comité économique et social européen comporte un certain nombre de pistes jugées, dans leur ensemble, pertinentes pour le développement d'une future intervention communautaire.

1.2.2 Fondamentalement, le Comité doit répondre à deux questions:

- Quels sont les enjeux culturels et socio-économiques qui se posent aux industries culturelles en Europe?
- Quelle contribution peut apporter l'Europe pour répondre de façon durable à ces enjeux?

2. L'Europe et la culture

2.1 Culture

2.1.1 De manière générale, les dictionnaires définissent la culture en termes similaires lorsqu'ils abordent le concept dans sa globalité. L'on pourrait ainsi dire que la culture est l'ensemble des connaissances, des coutumes et des degrés de développement artistique et scientifique d'une époque ou d'un groupe social donné.

2.1.1.1 Les Européens ont en commun, à des degrés divers d'affinités, des connaissances, des coutumes, des degrés de développement et des valeurs qui témoignent, tout en respectant les identités locales, de l'existence d'une culture européenne ou d'un espace culturel européen.

2.1.1.2 Dans le même temps, et pour les besoins du présent avis, l'on peut définir la culture comme l'ensemble des productions et des produits culturels et artistiques en rapport avec la musique, le théâtre, le cinéma, la télévision, le livre, etc. Dans ce cas, la culture se rapproche de la dimension économique et entre de plain-pied dans le domaine de l'industrie, notamment de l'industrie culturelle.

2.1.2 La culture n'est toutefois pas une notion abstraite. Il n'y a pas de culture sans créateurs, artistes, interprètes, etc. dont l'inspiration met à la disposition des citoyens des œuvres qui s'inscrivent dans l'acquis culturel de l'humanité, d'une humanité qui les admire et les apprécie dans toutes leurs dimensions.

2.1.3 Dès lors, les créations culturelles et les œuvres de la culture n'auraient pas de raison d'être si les citoyens n'y avaient pas accès. L'accès à la culture élargit les possibilités de l'être humain. Gardons-nous toutefois d'oublier qu'en faisant un usage pervers de la culture, elle peut devenir un facteur de contrôle et de pouvoir. Le fait de renforcer la culture et de favoriser et de promouvoir le libre accès des citoyens à la culture peut être un élément permettant de contrebalancer toute hégémonie qui tenterait de s'imposer par la culture.

2.2 Politique culturelle et Espace culturel commun

2.2.1 Jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, l'Union européenne n'avait pas de base juridique permettant de mettre en œuvre une politique culturelle. Avec une base juridique solide et la mise en œuvre de programmes spécifiques dans ce domaine de la politique communautaire, la position de l'Union européenne dans le contexte international cesse d'apparaître comme purement géographique et politique, sociale et économique; l'on commence à mettre en valeur les aspects les plus importants de la culture de l'Europe communautaire.

2.2.2 Le Comité estime en outre que la culture est un élément essentiel et unificateur de la vie quotidienne et de l'identité des citoyens européens ⁽¹⁾.

2.2.3 Bien qu'il n'existe pas de politique commune pour les différents secteurs culturels et malgré les limites imposées par l'article 151 du traité, il serait nécessaire que les États membres

et les institutions de l'Union élaborent une vision commune pour l'avenir qui permette à l'ensemble de l'Union d'intervenir de manière plus nette dans le domaine de la culture.

2.2.3.1 Dans ce sens, le Comité estime qu'une politique culturelle au niveau européen doit tendre à favoriser l'accès des citoyens de l'Union à la connaissance de l'identité culturelle commune et de la diversité culturelle des différentes régions d'Europe, afin de favoriser la compréhension mutuelle.

2.2.4 Le Parlement européen, dans sa résolution du 5 septembre 2001, estimait opportun pour l'avenir de l'Union de renforcer la dimension culturelle tant au niveau politique qu'au niveau budgétaire, en favorisant la coopération entre les États membres afin de permettre l'instauration d'un «Espace culturel commun».

2.2.4.1 La constitution de cet espace culturel commun est porteuse d'une double richesse. La richesse culturelle en tant que telle et la richesse économique qu'elle imprime par le biais des industries culturelles. Ces dernières permettent d'une part l'accès des citoyens de l'Union à la culture et d'autre part de promouvoir le rayonnement et l'exportation de notre culture au-delà des frontières communautaires.

2.2.4.2 Bien que le présent avis n'ait pas pour objet de débattre de la politique culturelle de l'Union européenne, le Comité est d'avis qu'il s'agit là d'une affaire de la plus haute importance, qui devrait être traitée de manière approfondie.

3. Les programmes communautaires de soutien à la culture et aux industries culturelles

3.1 Base juridique

3.1.1 Jusqu'à l'adoption du traité de Maastricht, l'Union européenne n'avait pas de cadre juridique lui permettant d'aborder une politique culturelle dans le cadre de la Communauté. Le traité de Rome ne comportait aucun article ni paragraphe spécifique en ce sens; seul le préambule du traité faisait allusion à la culture comme élément unificateur des peuples et comme promoteur du développement économique et social.

3.1.1.1 L'article 151 du traité prévoit une base d'action pour promouvoir, appuyer et compléter les activités des États membres dans le respect de la diversité nationale et régionale et en mettant plus particulièrement l'accent sur le patrimoine culturel commun des citoyens de l'Union. Toute action d'harmonisation est expressément exclue du champ d'application de cet article.

3.1.2 L'une des missions de l'Union européenne est de veiller à ce que les conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de la Communauté soit assurée. L'article 157 du traité stipule que l'action de la Communauté vise à accélérer l'adaptation de l'industrie aux changements structurels et à encourager un environnement favorable à la coopération entre entreprises, notamment.

⁽¹⁾ Résolution du Parlement européen sur les industries culturelles, considérant A. [P5 TA-PROV (2003)0382].

3.1.2.1 L'Union européenne doit contribuer à créer un environnement favorable au développement des industries culturelles afin que ces dernières puissent bénéficier des fruits de la recherche, des progrès technologiques, d'un meilleur accès au financement et des avantages de la coopération dans un espace culturel européen.

3.2 Programmes spécifiques dans le domaine de la culture

3.2.1 Dotée du cadre juridique adéquat, l'article 151 du traité, l'Union européenne a mis en œuvre entre 1996 et 1997 trois programmes spécifiques dans le domaine de la culture: Kaléidoscope⁽²⁾, destiné à encourager la création artistique et à promouvoir la connaissance et la diffusion de la culture des peuples européens dans le secteur de l'art; Ariane⁽³⁾, destiné à développer la coopération entre les États membres dans le domaine du livre et de la lecture et à promouvoir une plus grande connaissance des œuvres littéraires et de l'histoire des peuples par le biais de la traduction; et Rafael⁽⁴⁾, programme destiné à encourager la coopération entre les États membres en matière de patrimoine culturel à dimension européenne.

3.2.2 En février 2000 a été approuvé le premier programme cadre communautaire européen en faveur de la culture⁽⁵⁾. Ce programme simplifie l'action communautaire en la concentrant sur un seul instrument de financement et de gestion de la coopération culturelle. Cette coopération entre les acteurs culturels contribue à la création d'un espace culturel européen, au développement de la création artistique et littéraire, à la connaissance de l'histoire et de la culture européennes, à la diffusion à l'échelle internationale de la culture, à la revalorisation du patrimoine européen et au dialogue interculturel.

3.2.2.1 Culture 2000 a pour objectif de créer un espace culturel commun caractérisé par la diversité culturelle et l'héritage culturel partagé de l'Europe. La participation au programme a été étendue aux pays de l'Espace économique européen et aux pays candidats à l'adhésion. Le programme soutient les projets artistiques et culturels possédant une dimension européenne au niveau de la conception, de l'organisation et de la réalisation. La majorité des projets comportent une dimension multimédia pour la création de pages internet et de forums de discussion.

3.2.2.2 Culture 2000, créé à l'origine pour la période 2000-2004, devrait être prolongé par une nouvelle proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 508/2000/CE⁽⁶⁾. Cette proposition doit permettre au programme de continuer dans les mêmes conditions jusqu'en 2006.

3.3 Programmes communautaires ayant une influence dans le domaine de la culture

3.3.1 Les programmes MEDIA, dont les initiales en français signifient «Mesures pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle», ont pour but de réduire les faiblesses des industries européennes à contenu audiovisuel et multimédia,

lesquelles se caractérisent par un manque de circulation d'œuvres européennes entre les différents pays et le déficit chronique d'investissements dans le développement de projets, de formation continue, de distribution et de promotion des œuvres. L'ampleur de ces faiblesses est encore plus considérable si on établit des comparaisons avec les œuvres originaires d'Amérique du Nord.

3.3.1.1 Dès lors, les programmes MEDIA apportent une aide à la culture par le biais d'actions en faveur des industries audiovisuelles qui produisent ce type d'œuvres culturelles. Concrètement, les programmes MEDIA Formation⁽⁷⁾ et MEDIA Plus⁽⁸⁾, héritiers des programmes MEDIA I et MEDIA II, sont destinés à former les professionnels de l'industrie européenne de programmes audiovisuels européens (MEDIA Formation) et à stimuler le développement, la distribution et la promotion d'œuvres audiovisuelles (MEDIA Plus).

3.3.1.2 La Commission a entrepris d'effectuer une consultation publique qui lui servira de base, conjointement avec les résultats de l'évaluation des programmes en cours, pour proposer une nouvelle génération de programmes pour l'industrie audiovisuelle européenne.

3.3.2 D'autres programmes et actions de la Communauté européenne sans lien direct avec l'aide à la culture comportent des lignes d'action et soutiennent des projets qui ont une incidence sur tel ou tel aspect de la culture en général et du patrimoine culturel en particulier.

3.3.2.1 L'on citera, parmi les programmes les plus importants et les activités culturelles dans lesquelles ils interviennent:

- a) Le V^{ème} programme cadre de recherche et de développement technologique, dans lequel certains programmes développent des actions en faveur de la préservation du patrimoine culturel, notamment le programme européen de recherche intitulé «Technologies de la société de l'information».
- b) De nombreux projets financés par les programmes d'éducation et de formation de l'Union européenne SOCRATES et LEONARDO ont pour objet l'apprentissage et la connaissance des arts et la création d'associations parmi les institutions culturelles et éducatives, afin de faire connaître et apprécier aux Européens les œuvres d'art et de les former aux professions en rapport avec la culture dans ses multiples facettes.
- c) Le Fonds social européen, dans le cadre de la formation pour les jeunes, comporte une formation artistique comme par exemple la restauration et la conservation du patrimoine photographique en Italie. Dans le même ordre d'idées, il y a lieu de mentionner l'initiative communautaire EQUAL.
- d) Le programme JEUNESSE finance chaque année des rencontres pour les jeunes de 15 à 25 ans. Certaines de ces rencontres comportent des activités artistiques.

⁽²⁾ Décision 719/1996/CE.

⁽³⁾ Décision 2085/1997/CE.

⁽⁴⁾ Décision 2228/1997/CE.

⁽⁵⁾ Décision 508/2000/CE.

⁽⁶⁾ COM(2003) 0187.

⁽⁷⁾ Décision 163/2001/CE.

⁽⁸⁾ Décision 821/2000/CE.

- e) Le programme eContent, dans le cadre du plan d'action eEurope, élabore des technologies de traduction automatique qui contribuent à préserver la diversité linguistique des œuvres littéraires réalisées en Europe et soutient la production de contenus européens numériques.
- f) La politique régionale de l'Union européenne contribue également au financement d'espaces de création et de diffusion artistique tels que écoles de musique, salles de concert, études d'enregistrement, etc.
- g) Dans le cadre du programme MEDA (programme de coopération avec les pays méditerranéens), EUROMED HERITAGE est un programme régional de soutien au développement de l'héritage culturel euro-méditerranéen. Il comprend également l'initiative EUMEDIS, destinée à développer les services numériques dans les pays méditerranéens, notamment les services d'accès multimédia au patrimoine culturel et au tourisme.
- h) Le programme URB-AL soutient la coopération entre les villes de l'Union européenne et d'Amérique latine dans le domaine de l'urbanisme, y compris la conservation du patrimoine urbain. L'équivalent pour l'Asie est le programme ASIA-URB; la conservation et la revalorisation du patrimoine font également l'objet de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique dans le cadre de l'Accord de Cotonou.
- i) Le Fonds européen de développement régional soutient les projets de restauration du patrimoine programmés dans le cadre du développement régional. Les initiatives communautaires URBAN pour les zones urbaines en crise et INTERREG qui encourage la coopération entre les régions de l'Union européenne dans différents domaines tels que le développement urbain, soutiennent des projets dans ce domaine.
- j) Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole soutient les actions d'actions de développement des zones rurales. L'initiative LEADER contribue aussi à la rénovation et à la revalorisation culturelle des édifices, des sites, du mobilier et des matériels.
- k) Dans le cadre du VI^{ème} programme cadre d'action pour l'environnement, le programme LIFE III contribue à la politique environnementale de l'Union en favorisant la revalorisation et la gestion touristique des sites naturels et culturels.

3.3.3 De l'avis du Comité, cette série de programmes reflète l'intérêt croissant des institutions européennes pour la culture, mais elle met également en évidence une dispersion des efforts et des actions qui débouchent certes, pris séparément, sur des progrès incontestables, mais qui pourraient peut-être, s'ils étaient davantage coordonnés, additionner les synergies et offrir un meilleur résultat et une plus grande efficacité dans la réalisation des objectifs en rapport avec la culture.

3.3.3.1 Plusieurs de ces programmes dépendent d'une seule direction générale, surtout ceux qui sont le plus directement liés à la culture et à l'industrie culturelle du secteur audiovisuel, mais il existe d'autres actions dans des programmes de diverse

dépendance qui devraient mener à une réflexion sur l'opportunité d'une coordination accrue.

4. Industries culturelles

4.1 Qu'entend-on par «industries culturelles»?

4.1.1 Il n'appartient pas au Comité de donner une définition fermée et limitative de ce qu'il entend par industries culturelles, l'objectif d'une telle définition étant de déterminer les secteurs qui doivent être inclus dans la catégorie des industries culturelles et de création.

4.1.1.1 Le fait de classer tel ou tel secteur d'activité comme «industrie culturelle» dépend des sources consultées. L'on peut y inclure des activités aussi diverses que les arts du spectacle dans toutes leurs manifestations – théâtre, musique, danse, etc.; les arts plastiques – peinture, sculpture, etc.; l'artisanat culturel; l'édition de livres; l'édition musicale, l'audiovisuel et le cinéma; les moyens de communication; le patrimoine culturel, surtout architectural; les activités de conservation et de restauration d'œuvres et du patrimoine culturel; le tourisme, lorsqu'il a pour objet la découverte d'un patrimoine culturel déterminé, urbain ou rural, sans oublier les musées, les bibliothèques et autres espaces culturels.

4.1.2 Pour l'UNESCO, la créativité, qui est une partie importante de l'identité culturelle des êtres humains, s'exprime de différentes façons. Les œuvres de la créativité humaine, reproduites et multipliées par les processus industriels et diffusées à l'échelle mondiale, deviennent des produits de l'industrie culturelle: livres, disques, production cinématographique et vidéo et, plus récemment, l'édition électronique multimédia ⁽⁹⁾.

4.1.2.1 Effectivement, cette définition de l'UNESCO s'approche avec une grande exactitude de la notion d'industrie culturelle, à laquelle il conviendrait d'ajouter les secteurs comportant des œuvres culturelles impossibles à reproduire massivement mais qui éveillent l'intérêt, la contemplation directe ou indirecte ou le déplacement des citoyens. De cette manière, apparaissent des industries qui n'ont pas besoin de reproduire une œuvre mais qui, par le biais du tourisme culturel, font connaître à des millions de citoyens le patrimoine culturel non reproductible.

4.1.2.2 C'est la raison pour laquelle le Comité, désireux de mettre en œuvre une politique efficace dans le domaine de la culture et de soutien aux industries culturelles, appuie la clarification conceptuelle demandée par le Parlement européen dans sa résolution du 4 septembre 2003 et fonde sa réflexion sur les critères repris aux points 4.1.2 et 4.1.2.1 du présent document.

4.2 Comment classer les industries culturelles?

4.2.1 À des fins purement didactiques, et sans prétendre exclure les autres formes de classification, l'on peut subdiviser les industries culturelles de la manière suivante:

— «manifestations culturelles»: les manifestations artistiques, comme les spectacles de théâtre, les manifestations musicales en direct, la danse et toutes les activités en direct;

⁽⁹⁾ <http://www.unesco.org/culture/industries/html-sp/index.shtml>.

- oeuvres culturelles et oeuvres d'art: le patrimoine artistique et architectural ainsi que le mobilier, la conservation et la restauration qui garantissent la durée de vie des oeuvres;
- institutions culturelles: musées, galeries et bibliothèques;
- industrie culturelle de produits éditoriaux: l'on pourrait inclure dans cette catégorie l'édition de livres, l'édition phonographique et photographique, le cinéma, la reproduction vidéo et les DVD;
- industrie culturelle de flux: radio, télévision ouverte, média en général;
- secteur multimédia: les nouveaux supports numériques et l'information en ligne par le biais de l'accès à large bande à internet.

4.2.2 Avec de tels paramètres, personne ne peut mettre en doute l'importance économique des produits culturels et des industries qui les soutiennent. L'importance croissante de ces produits fait des industries culturelles une source importante d'activité économique et de création d'emploi. De cette manière, de l'avis du Comité, les industries culturelles de l'Union européenne contribuent à la réalisation des objectifs de Lisbonne en ce qui concerne la création d'emploi.

4.2.2.1 Dans une société qui valorise de plus en plus les loisirs et les activités ayant un rapport avec les loisirs, les industries culturelles offrent à la fois la connaissance, le divertissement et l'emploi, ce qui doit leur valoir en bonne logique le soutien des pouvoirs publics au niveau national et communautaire et favoriser leur expansion et leur développement, particulièrement en ce qui concerne l'évolution technologique.

4.2.2.2 La culture particulière des populations indigènes et des populations minoritaires exige que l'on prenne des mesures spéciales, tant en ce qui concerne la pratique active que la production de cette culture.

5. Le Comité économique et social européen, la culture et les industries culturelles

5.1 Le Comité économique et social européen, de par son rôle privilégié de porte-parole de la société civile organisée et des partenaires économiques et sociaux, peut et doit apporter un avis qui reflète non seulement les inquiétudes et les aspirations des interlocuteurs en présence mais aussi le point de vue des usagers de ces industries culturelles; il donnerait ainsi au débat une perspective enrichissante et intégratrice.

5.2 Le Comité s'est prononcé à maintes reprises tant sur la culture en général que sur les industries culturelles en particulier. Il s'est notamment exprimé sur les industries du secteur audiovisuel dans les avis qu'il a élaborés à l'occasion de l'approbation des différentes phases du programme MEDIA.

5.3 Dans ces avis, le Comité a exprimé clairement sa position tant en ce qui concerne l'identification des problèmes, des enjeux et des défis des industries culturelles que la recherche de solutions qui permettraient de renforcer, de favoriser et d'appuyer les industries en question afin de promouvoir l'accès et la diffusion de la culture européenne en général et de la culture des États membres et des régions en particulier.

5.4 Le Comité renvoie à la lecture de ces différents avis, qui conservent toute leur actualité.

5.4.1 Avis sur la «Proposition de décision du Conseil concernant la participation de la Communauté à l'Observatoire européen de l'audiovisuel» ⁽¹⁰⁾.

5.4.2 Avis sur la «Proposition de décision du Conseil modifiant la décision 90/685/CEE concernant la mise en oeuvre d'un programme d'action pour encourager le développement de l'industrie audiovisuelle européenne (MEDIA) (1991-1995)» ⁽¹¹⁾.

5.4.3 Avis sur la «Proposition de décision du Conseil relative à un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels et sur la Proposition de décision du Conseil relative à un programme d'encouragement au développement et à la distribution des oeuvres audiovisuelles européennes» ⁽¹²⁾.

5.4.3.1 Au paragraphe 3 de ses observations générales, le Comité procède à une analyse fouillée des faiblesses du secteur audiovisuel énumérées par la Commission dans sa proposition de décision en apportant des réflexions qui conservent toute leur actualité; le Comité les appuie sans réserve.

5.4.3.2 Nous assistons aujourd'hui à nouveau à la répétition des mêmes difficultés que celles qui avaient été évoquées il y a près de dix ans et sur lesquelles le Comité s'est déjà exprimé. De l'avis du Comité, surtout dans le secteur de l'audiovisuel, les mesures, les actions et les projets qui ont été entrepris ont échoué à résoudre les problèmes structurels mis en relief à l'époque. Ceci pose problème dans la mesure où l'on constate un manque d'efficacité des institutions de l'Union européenne.

5.4.4 Avis sur la «Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil portant sur la mise en oeuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels (MEDIA Formation) et sur la Proposition de décision du Conseil portant sur la mise en oeuvre d'un programme d'encouragement au développement, à la distribution et à la promotion des oeuvres audiovisuelles européennes (MEDIA Plus)» ⁽¹³⁾.

5.4.4.1 Dans la référence à l'avis précédent, le Comité reproduisait la liste des problèmes en suspens qui affectaient aujourd'hui comme hier le secteur de l'audiovisuel; les paragraphes 1.3 et 1.4 de cet avis les rappellent une fois de plus dans des termes très similaires et ajoutent quelques défis supplémentaires.

5.4.4.2 Au paragraphe 3.1 des observations, le Comité appuie la proposition de décision de la Commission dans la mesure où il s'agit de mesures complémentaires qui favorisent la diffusion du patrimoine culturel commun; il précise toutefois que la proposition devrait mettre en évidence cet état de fait, puisqu'il s'agit de la promotion de notre identité culturelle.

⁽¹⁰⁾ JO C 329 du 17 janvier 1999.

⁽¹¹⁾ JO C 148 du 30 mai 1994.

⁽¹²⁾ JO C 256 du 2 octobre 1995.

⁽¹³⁾ JO C 168 du 16 juin 2000.

5.4.4.3 Enfin, l'on renverra également à l'observation formulée au paragraphe 3.3 du même avis. Le Comité n'estime pas nécessaire d'évoquer les problèmes et les solutions des industries culturelles sans rappeler d'entrée de jeu cette observation, dont il réaffirme toute la pertinence dans son avis exploratoire.

5.4.4.4 «Le Comité déplore cependant que la proposition n'ait pas tenu compte du fait que l'importance de l'industrie audiovisuelle européenne ne réside pas exclusivement dans sa dimension marchande, mais également dans le rôle qu'elle peut jouer en tant qu'instrument de promotion de la culture et des valeurs démocratiques qui sont les nôtres». En définitive, le Comité pose le problème de la reconnaissance de la dimension culturelle de l'industrie de l'audiovisuel.

5.4.5 Le 24 septembre 2003, le Comité a approuvé un nouvel avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision n° 163/2001/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 janvier 2001, portant sur la mise en œuvre d'un programme de formation pour les professionnels de l'industrie européenne des programmes audiovisuels, et sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil modifiant la décision 821/2000/CE du Conseil du 20 décembre 2000, portant sur la mise en œuvre d'un programme d'encouragement à la création, la distribution et la promotion des œuvres audiovisuelles européennes⁽¹⁴⁾.

5.4.5.1 Le Comité, dans cet avis (paragraphe 2.1 et 2.2), estime qu'il aurait été préférable que la Commission crée les conditions et adopte les mesures nécessaires afin d'anticiper le débat et la présentation des nouveaux programmes pluriannuels, au lieu de se contenter de prolonger la validité des programmes actuels. Le Comité réitère dès lors une fois de plus son espoir de voir prises en considération les suggestions et les propositions formulées tant dans le présent avis que dans les avis précités.

5.5 *Le Comité économique et social européen et le Programme «Culture 2000»*

5.5.1 Le Comité déplore de n'avoir pu se prononcer sur ce programme du fait des limites imposées par l'alinéa 5 de l'article 151 du traité. L'article en question ne prévoit pas la consultation du Comité pour la mise en œuvre de mesures destinées à encourager la culture, bien que l'article 157 stipule qu'il doive être consulté pour les mesures de soutien à l'industrie en général et aux industries culturelles en particulier.

5.5.2 Si le Comité représente la société civile organisée, son absence lors du débat sur certains aspects de la politique culturelle de l'Union est incompréhensible. En effet, le Comité considère la culture comme faisant partie intégrante du modèle social européen.

5.5.3 En avril 2003, la Commission a publié un document de consultation publique intitulé «Dessiner le futur programme de coopération culturelle de l'Union européenne après 2006»⁽¹⁵⁾. Ce document a pour ambition d'ouvrir le débat pour de futures actions après Culture 2000.

5.5.4 Le Comité devrait élaborer un avis d'initiative afin de faire connaître son opinion sur ce programme qui affectera directement ou indirectement les acteurs de la culture, des créateurs aux industries culturelles, en passant par les éditeurs et les producteurs.

6. **Les défis culturels et socio-économiques auxquels doivent faire face les industries culturelles en Europe**

6.1 *Nécessité de définir ce que l'on entend par «industries culturelles» et d'identifier les secteurs d'activités relevant de cette appellation*

6.1.1 Tout au long du présent avis, le Comité a fait l'inventaire des problèmes, des défis et des menaces auxquels doivent faire face les industries culturelles. L'identification de ces problèmes a été rendue possible grâce aux nombreuses études et analyses effectuées au fil des ans.

6.1.2 Comme on l'a vu, la notion d'«industries culturelles» recouvre une multitude d'activités productives ayant un rapport avec la culture. Chaque secteur d'activité, dans le cadre des industries culturelles, possède une problématique et des intérêts propres, ce qui fait qu'il est difficile de simplifier les problèmes et les solutions susceptibles de s'appliquer à l'ensemble des industries culturelles.

6.1.3 Pour cette raison, il est nécessaire de déterminer les activités qui relèvent des industries culturelles afin d'identifier les problèmes spécifiques qui affectent les différents secteurs d'activité et les éventuelles solutions qui, le cas échéant, pourraient s'appliquer concrètement à chacun d'entre eux.

6.1.4 Le Comité précise, au paragraphe 4 du présent document, qu'il souhaite donner son avis sur la notion d'industries culturelles et sur les différents secteurs qui les composent. Compte tenu de la diversité des secteurs et des problèmes, le Comité doit conserver une vision d'ensemble générale et adopter une approche horizontale sur les grands enjeux et sur les défis qui se posent aux industries culturelles dans leur ensemble, ou qui ont une incidence sur plusieurs secteurs d'activité.

6.2 *Défis liés à la diversité linguistique*

6.2.1 Toutes les analyses montrent que la diversité linguistique de l'Europe apparaît à la fois comme une force et comme une faiblesse. Elle est une force parce qu'elle est un facteur d'enrichissement dans la mesure où elle représente une multiplicité de formes d'expression et que chacune d'entre elles apporte le meilleur de la culture dont elles sont issues. Elle est une faiblesse parce que si l'on se place du point de vue industriel, et non culturel, elle représente un facteur de coût supplémentaire et un obstacle à la distribution. Cette faiblesse est normale dans une Europe multilingue; toutefois, le Comité considère que les pouvoirs publics de l'Union européenne, des États membres et des régions doivent contribuer au renforcement de cette diversité, en soutenant toutes les actions et recherches tendant à remédier à ses faiblesses.

⁽¹⁴⁾ JO C 10 du 14.1.2004

⁽¹⁵⁾ http://europa.eu.int/comm/culture/eac/archive/consult_pu_b_en.html.

6.3 Problèmes spécifiques aux entreprises du secteur culturel

6.3.1 Ce secteur comporte des types d'industries très divers, et les entreprises qui produisent dans ce domaine ont des problèmes de nature diverse. Il y a lieu d'élaborer une norme permettant de mesurer les industries culturelles de manière uniforme dans toute l'Europe. Sur la base des données recueillies, l'on pourrait alors élaborer un plan d'action commun qui tienne compte de chaque secteur et de chaque région, dans le but de définir des stratégies et des mesures.

6.3.2 De même que l'on assiste à une grande concentration des maisons d'édition, l'on observe que le secteur de l'audiovisuel est encore trop atomisé pour pouvoir faire face à son principal concurrent, à savoir l'industrie nord-américaine. Tant dans le présent avis qu'au cours des débats du groupe d'étude et dans la résolution du Parlement européen élaborée par Mme Myrsini ZORBA, l'on a fait valoir certains éléments communs qui constituent les principaux défis auxquels doit faire face l'industrie culturelle, et surtout l'industrie audiovisuelle. Ces éléments sont les suivants:

- a) manque d'investissement, déficit chronique des investissements et incapacité à mobiliser les ressources financières, ce qui fragilise la viabilité commerciale des entreprises;
- b) faiblesse des investissements économiques dans la planification et la mise en œuvre des projets audiovisuels, ce qui diminue la rentabilité des œuvres et réduit la capacité des futurs investissements;
- c) capitalisation insuffisante des entreprises, ce qui affaiblit leur stratégie industrielle de développement à l'échelle internationale;
- d) manque de soutien réglementaire dans certains aspects tels que la fiscalité, notamment en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), laquelle est d'une diversité extrême dans son application aux différents produits culturels et dans les différents pays;
- e) manque de soutien réglementaire pour l'élimination des entraves à la mobilité des artistes et des créateurs. Les entraves sont plus nombreuses pour les citoyens que pour les marchandises, si tant est que l'on puisse ranger les œuvres culturelles dans cette catégorie;
- f) problèmes liés à la distribution, laquelle se caractérise par sa faiblesse par rapport à la distribution nord-américaine et par une mauvaise circulation des œuvres d'un État membre à l'autre; à cela s'ajoute la difficulté d'établir des catalogues des œuvres ou des listes des productions disponibles pour la distribution; ces problèmes affectent les entreprises travaillant avec les produits audiovisuels et éditoriaux, tant dans le domaine de l'écrit que dans le domaine phonographique;
- g) dimension insuffisante du marché – du fait principalement de la fragmentation et de la compartimentation des marchés nationaux et du fait de la diversité linguistique considérée uniquement du point de vue industriel (elle augmente les coûts de production et engendre des difficultés au niveau de la distribution). Cette fragmentation des marchés nationaux ou régionaux affaiblit la circulation transnationale des produits culturels en Europe;

h) faiblesse des investissements dans la promotion et la publicité, au niveau européen comme au niveau international;

i) augmentation du piratage et usurpation de la marque dans le secteur audiovisuel et phonographique, ce qui peut aboutir à une situation intenable pour les entreprises. Le droit à la propriété intellectuelle doit primer sur le droit de reproduire des œuvres pour l'usage privé. La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» du Comité économique et social a élaboré un avis sur la proposition de décision du Parlement européen et du Conseil relative aux mesures et procédures visant à assurer le respect des droits de propriété intellectuelle ⁽¹⁶⁾.

6.4 Les enjeux de la mondialisation

6.4.1 De l'avis du Comité, l'un des principaux problèmes auxquels sont confrontées les industries culturelles - et notamment les industries audiovisuelles et phonographiques - de l'Union européenne provient de la mondialisation des échanges de produits culturels. La position de l'industrie nord-américaine est évidente, compte tenu de l'énorme excédent commercial des produits audiovisuels originaires des États-Unis vis-à-vis de l'Union européenne.

6.4.2 Pour concurrencer cette industrie, il convient de faire preuve d'imagination et non se replier derrière des restrictions. L'Europe doit renforcer la coopération en son sein et créer un climat favorable au développement de l'industrie européenne, promouvoir l'expansion des industries au sein de ses frontières et soutenir les exportations.

6.5 Les problèmes auxquels doit faire face l'Union européenne

6.5.1 Le Comité considère que l'on ne peut parler de l'existence d'une stratégie globale au sein de l'Union européenne dans ce domaine. Si elle veut soutenir son industrie culturelle, l'Union européenne doit élaborer une politique culturelle propre dans le respect du principe de subsidiarité en coordonnant les politiques nationales dans un objectif culturel commun qui permette d'aider une industrie culturelle européenne concurrentielle.

6.5.1.1 De l'avis du Comité, cette politique doit être mise en œuvre au niveau de l'Union; il convient dès lors de définir des stratégies claires, de renforcer l'Espace culturel européen et de promouvoir la culture européenne au-delà de nos frontières.

6.5.2 La politique culturelle est effectivement une politique transversale qui doit mettre en relation les politiques communautaires afin de créer une synergie qui appuie de manière claire et précise les efforts en cours. Il existe une considérable dispersion d'efforts et d'actions dans les différents programmes dont il est question dans le présent document; chacun de ces programmes pris séparément parvient certes à des progrès; avec un peu plus de coordination, l'on pourrait toutefois additionner les synergies et arriver à de meilleurs résultats. La décentralisation provoquée par le caractère transversal de la politique culturelle ne doit en aucun cas affecter l'efficacité des objectifs fixés.

⁽¹⁶⁾ COM(2003) 46 final.

6.5.3 Les industries culturelles de l'Union européenne peuvent constituer une source importante de création d'emploi, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de Lisbonne.

6.5.3.1 La dotation budgétaire pour les actions de soutien à la culture et, par extension, aux industries culturelles est l'un des problèmes que doit affronter l'Union européenne. Il n'échappe à personne que les budgets alloués aux différents programmes ayant un rapport direct avec la culture et les industries audiovisuelles, ainsi que ceux qui sont alloués aux projets entrepris dans le cadre des lignes d'action des autres programmes ayant un lien avec la culture, sont trop parcimonieux pour prétendre à un quelconque décollage du secteur audiovisuel en particulier et de l'industrie culturelle en général. Les institutions européennes doivent déterminer quels sont les secteurs productifs ayant le plus grand rayonnement et quels sont ceux qui sont susceptibles de créer le plus d'emplois, et aider clairement les industries culturelles qui, par leurs différentes formes d'expression, offrent les meilleures perspectives de croissance.

7. La contribution que peut apporter l'Europe pour répondre de manière durable à ces défis

Sans vouloir renvoyer une fois de plus aux avis antérieurs du Comité déjà mentionnés tout au long du présent document, plus précisément aux paragraphes 5 et 6, nous formulons ci-après un certain nombre de réflexions quant à la manière de faire face à certains des problèmes qui se posent aux industries culturelles.

7.1 Une politique culturelle pour l'Union européenne

7.1.1 De l'avis du Comité, une politique culturelle européenne doit tendre à favoriser l'accès des citoyens de l'Union à la connaissance de l'identité culturelle commune, à la promotion des valeurs caractéristiques de l'Europe et de la diversité culturelle des différentes régions d'Europe, afin d'apprendre à vivre dans la diversité.

7.1.2 En ce sens, le Comité partage l'avis exprimé dans la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2003, selon laquelle la culture constitue un élément essentiel et unificateur dans la vie quotidienne et de l'identité des citoyens de l'Union.

7.1.3 Par conséquent, l'existence d'une politique culturelle commune pour l'Union européenne ne doit pas être comprise comme une ingérence dans les compétences des régions ou des États membres, mais comme un élément dynamique de la culture afin de promouvoir ce qui nous unit.

7.2 Pour un Espace culturel européen

7.2.1 Le Comité partage pleinement le contenu de la résolution du 5 septembre 2001 du Parlement européen qui se prononce en faveur du renforcement de la dimension culturelle tant au plan politique qu'au niveau budgétaire en favorisant la coopération entre les États membres afin de permettre l'instauration d'un «Espace culturel commun».

7.2.2 La constitution de cet espace culturel européen est porteuse d'un double enrichissement. La richesse culturelle en tant que telle, et la richesse économique et sociale générée par les industries culturelles.

7.2.3 La coopération entre les divers acteurs culturels contribue à la création de l'Espace culturel européen, au développement de la création artistique et littéraire, à la connaissance de l'histoire et de la culture européennes, à la diffusion de la culture au niveau européen et international, à la revalorisa-

tion du patrimoine proprement européen et au dialogue inter-culturel.

7.2.4 Pour toutes ces raisons, le Comité préconise de prendre en considération les initiatives suivantes:

- création d'incitations à la promotion de la création artistique et d'instruments permettant aux créateurs de diffuser leurs productions auprès des citoyens;
- soutien aux échanges de spectacles vivants et élargissement des circuits de ces spectacles au-delà des frontières nationales;
- système de soutien permettant aux productions audiovisuelles d'entrer dans le circuit de la diffusion par le biais d'internet, de la télévision par satellite et de la télévision thématique;
- mise en réseau plus étroite des industries culturelles avec la recherche et le développement technologique, afin de proposer des produits innovants et des services avec une valeur ajoutée plus élevée.

7.3 Définition des industries culturelles

7.3.1 Le Comité considère que l'on ne peut parler d'industries culturelles sans en avoir délimité au préalable le champ d'action; ce dernier doit être le plus large possible et ne pas appliquer des critères restrictifs, de façon à pouvoir disposer d'une liste non restrictive.

7.3.2 La diversité des secteurs que l'on inclut dans la catégorie «industries culturelles» nous plonge dans une problématique complexe, à l'image des différents secteurs concernés. De l'avis du Comité, il est nécessaire, si l'on veut déterminer les problèmes et les solutions de l'industrie dans son ensemble et ceux de chaque secteur en particulier, de définir ce que l'on entend par «industries culturelles» et de dresser un inventaire des secteurs d'activité créative et productive qui relèvent de cette appellation.

7.3.2.1 Le Comité prend comme point de départ de sa réflexion les critères formulés au paragraphe 4 du présent avis.

7.3.3 Dans cette perspective, les mesures visant à aider le secteur culturel seront mises en œuvre dans le cadre d'une stratégie plus intégrée et plus globale, en dépit du caractère nécessairement transversal de toute politique culturelle.

7.4 Aide à l'industrie culturelle

7.4.1 L'article 157 fait obligation à l'Union européenne, s'agissant des industries culturelles comme de tout autre secteur industriel, de créer un environnement favorable à leur développement afin qu'elles puissent bénéficier des fruits de la recherche, des progrès de la technologie, d'un meilleur accès au financement et des avantages de la coopération au sein d'un espace culturel européen.

7.4.1.1 Les industries de création ne bénéficient généralement pas d'un modèle d'accès au financement correspondant aux exigences de ce secteur. Généralement, les banques et les services financiers considèrent les industries de création comme des entreprises à haut risque.

7.4.1.2 Avec un système de garantie de prêts, une institution financière pourrait couvrir tout ou partie du risque du financement accordé à une industrie de création, au cas où cette dernière serait dans l'incapacité de rembourser.

7.4.1.3 En ce sens, l'on pourrait envisager la création d'une aide communautaire par le biais de la Banque européenne d'investissement avec la participation de la Commission européenne par le biais d'intermédiaires financiers des États membres.

7.4.1.4 Dans ce contexte, il y a lieu de mentionner également l'initiative de la Commission en faveur d'un programme d'action communautaire pour la promotion des organismes actifs au niveau européen dans le domaine de la culture.

7.4.2 Les défis dérivant des problèmes qui affectent les entreprises du secteur culturel doivent être analysés en profondeur et abordés en vue de leur résolution, en évitant de perpétuer les anomalies comme cela s'est produit dans le secteur de l'audiovisuel, où l'on ne cesse d'établir des listes de problèmes sans jamais parvenir à trouver une solution durable.

7.4.3 Il appartient à la Commission et aux États membres de prendre les mesures nécessaires afin de faire en sorte que les citoyens ayant un lien avec les industries créatives jouissent des mêmes droits de mobilité que leurs produits et leurs œuvres ainsi que du droit d'établissement, conformément aux dispositions du traité.

7.4.4 Comte tenu du fait que certains des problèmes auxquels ont à faire les opérateurs dans les secteurs en question sont dus soit à leur manque de connaissances et de capacités de gestion, soit à des difficultés dans l'accès à la formation, la Commission et les États membres devraient fournir les moyens nécessaires afin que les industries créatives reçoivent toute l'assistance, l'information et la formation dont elles ont besoin, sur le modèle des possibilités offertes aux petites et moyennes entreprises, mais avec une offre spécifique orientée vers ce type d'industrie. Il s'agirait d'étendre à d'autres domaines les initiatives du type Media Desk.

7.5 *Éducation et sensibilisation à la culture*

7.5.1 Les industries culturelles ont avant tout besoin d'un public, de spectateurs, d'auditeurs et de consommateurs. Il faut sensibiliser les citoyens - surtout les plus jeunes - et leur donner le goût des œuvres culturelles. Il y a lieu dès lors de promouvoir et d'intensifier les actions liées à l'éducation et à l'initiation à la culture, surtout dans les écoles. Ce sont notamment les parents et l'école qui peuvent véhiculer une ouverture d'esprit par rapport à la culture et à la diversité du patrimoine culturel européen.

7.5.2 Les pouvoirs publics et l'école ont un rôle important à jouer à cet égard. La télévision et la radio, moyens de diffusion tant publique que privée présents dans tous les foyers, doivent inciter à la culture en diffusant des émissions d'éducation culturelle et de valorisation du patrimoine culturel.

7.5.3 Au niveau européen, il y a lieu de créer une plateforme permettant de mettre en réseau des mesures communes

afin de favoriser la prise de conscience et les initiatives nationales.

7.6 *Appui aux créateurs et aux artistes*

7.6.1 La Commission et les États membres doivent œuvrer à la disparition effective des entraves et des difficultés qui subsistent à la libre circulation des artistes et des créateurs. La circulation des marchandises culturelles est tout aussi nécessaire que celle des créateurs, des auteurs et des interprètes.

7.6.2 Le Comité, désireux de contribuer à la recherche d'une solution aux nombreux problèmes auxquels doivent faire face les créateurs et les artistes, partage dès lors l'avis exprimé dans la résolution du Parlement européen du 4 septembre 2003 quant à la création d'un «Statut de l'Artiste» qui permettrait d'offrir une protection aux artistes et aux créateurs, de favoriser leur mobilité et comprendrait la législation relative aux droits de propriété intellectuelle.

7.6.3 Il y a lieu de soutenir également les petites et moyennes entreprises des industries culturelles dans le développement de leurs activités sociales en créant des plates-formes de coopération et en proposant une formation continue adaptée. Le soutien par le biais d'expositions, de foires, de présentations et de missions économiques peut aider ces entreprises à se faire connaître sur les marchés internationaux.

7.7 *Industrie culturelle, liberté et pluralisme*

7.7.1 La culture nous rend libres; elle est une expression dont ceux qui vivent dans des pays dotés d'institutions démocratiques solides connaissent le sens.

7.7.2 Renforcer la culture, favoriser et promouvoir le libre accès des citoyens à la culture, est donc essentiel pour garantir le respect effectif du droit à la liberté d'expression et d'information inscrit à l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

7.7.3 Par-delà sa dimension économique et sociale, l'importance de l'industrie culturelle réside donc également dans sa capacité à contribuer à la promotion des valeurs démocratiques européennes. Il est donc essentiel, moyennant notamment une adaptation constante du cadre juridique, de garantir la concurrence et le pluralisme de l'industrie culturelle au regard de la globalisation progressive des marchés, de la convergence croissante des médias, favorisée par la percée des technologies numériques, et de la tendance à la concentration des groupes propriétaires.

7.7.4 Dès lors, il est nécessaire d'apporter une fois de plus notre appui à toutes les initiatives et propositions européennes visant à défendre le pluralisme de l'information et de la culture et à assurer le contrôle des concentrations.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants ont été rejetés mais ont obtenu au moins le quart des voix exprimées:

Nouveau paragraphe 2.1.1.3

«Ce qui est à considérer comme culturel dépend de la sensibilité de chacun, et il est donc difficile d'en donner une définition claire et nette. La culture englobe aussi toutes les formes de manifestations sportives et toutes les activités que des personnes déploient dans toute l'Europe dans le cadre de diverses formes d'associations, comme par exemple la musique folklorique, la danse folklorique et l'artisanat d'art».

Résultat du vote

Voix pour: 16, Voix contre: 37, Abstentions: 7

Nouveau paragraphe 2.1.1.4

«Il nous incombe aussi, en Europe, de préserver la culture particulière des populations de la Laponie et d'autres populations indigènes ou minoritaires. À cet égard, la langue, notamment, constitue un aspect important».

Résultat du vote

Voix pour: 21, Voix contre: 44, Abstentions: 9

Nouveau paragraphe 2.1.2.1

«La culture n'est pas seulement à considérer du point de vue des producteurs, mais aussi du point de vue des amateurs de culture. Il existe un grand déséquilibre dans les possibilités d'accès à la culture, et il s'agit là d'une question essentielle en termes de politique culturelle. Tous les citoyens doivent avoir le droit et la possibilité aussi bien de produire la culture que de l'apprécier».

Résultat du vote

Voix pour: 30, Voix contre: 36, Abstentions: 4

Nouveau paragraphe 4.2.2.2

«Dans une Europe qui est de plus en plus multiculturelle, il importe tout particulièrement d'être vigilant quant au respect des cultures propres aux nouveaux États membres».

Résultat du vote

Voix pour: 26, Voix contre: 31, Abstentions: 8

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 77/388/CEE en vue de proroger la faculté d'autoriser les États membres à appliquer des taux réduits de TVA pour certains services à forte intensité de main-d'œuvre»

(COM(2003) 825 final - 2003/0317 CNS)

(2004/C 108/15)

Le 18 décembre 2003, le Conseil de l'Union européenne a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Étant donné l'urgence des travaux, le Comité a décidé, lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier), de nommer M. MALOSSE rapporteur général et a adopté le présent avis par 40 voix pour, aucune voix contre et 4 abstentions.

1. Contenu de la proposition et motivations

1.1 Le Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998, dans le cadre d'une «Stratégie de Vienne pour l'Europe» a recommandé le principe de permettre aux États membres qui le souhaitent, à titre expérimental, un taux de TVA réduit sur les services à forte intensité de main-d'œuvre afin de tester les effets de ces réductions sur la création d'emploi et la lutte contre l'économie souterraine.

1.2 En application de cette recommandation, le Conseil des Ministres avait adopté le 22 octobre 1999 une directive ad hoc (1999/85/CE). Neuf États membres ont utilisé cette possibilité: Belgique, Grèce, Espagne, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Sur base de rapports d'évaluation sur l'impact de ces mesures, la Commission européenne avait présenté le 23 juillet 2003 une proposition de directive visant à la simplification et la rationalisation des taux réduits de TVA (⁽¹⁾). En effet, la directive actuelle de 1999 venait à échéance le 31 décembre 2003.

1.3 En raison de nombreuses divergences, le Conseil des ministres européen n'a pas réussi à adopter de nouvelle directive. Il faut souligner qu'il s'agit d'un domaine relevant du vote à l'unanimité.

1.4 En conséquence, et devant le risque d'insécurité juridique prévalant dans les États membres appliquant les taux réduits, la Commission, en accord avec le Conseil, vient de proposer une prorogation de la directive de 1999 jusqu'au 31 décembre 2005. Cette proposition se contente donc de modifier la date limite d'application de la directive de 1999, sans aucun autre changement. Elle ne tient donc compte ni des propositions de rationalisation et de simplification émises par la Commission européenne, ni des demandes des États membres visant à modifier ou ajouter des secteurs bénéficiaires de ces mesures.

2. L'avis du Comité économique et social européen

2.1 Le CESE s'est déjà prononcé favorablement sur le principe d'appliquer des taux de TVA réduits sur les services à forte intensité de main-d'œuvre (avis du 26 mai 1999 (⁽²⁾)). Il l'a rappelé dans l'avis adopté à la session plénière du 30 octobre 2003 (Rapporteur: M. Adrien BEDOSSA) sur la proposition modifiée de la Commission européenne qui visait à rationaliser et simplifier la directive de 1999.

2.2 Dans cet avis, le CESE émettait une appréciation beaucoup plus positive que la Commission européenne sur l'impact de ces mesures en matière de création d'emplois et de lutte contre le travail illégal.

2.3 De même, le CESE émettait également toute une série de suggestions visant notamment à étendre les réductions de TVA à de nouveaux secteurs comme la restauration classique, à les maintenir pour la coiffure et les petits services de réparation ainsi que d'ajouter dans la catégorie 10 les bâtiments historiques, religieux ainsi que ceux du patrimoine culturel et architectural privé ou professionnel et industriel.

2.4 Le CESE se prononce donc favorablement sur le principe de la prorogation de TVA réduite jusqu'au 31 décembre 2005 afin d'éviter les graves conséquences qu'auraient un vide juridique et la cessation brutale de mesures dont l'impact favorable a pu être démontré.

2.5 Le CESE regrette néanmoins que le Conseil n'ait pu se mettre d'accord sur la proposition de directive de la Commission européenne qui visait à rationaliser et à simplifier le système. Il souligne, à cet égard, que le principe de l'unanimité en matière fiscale est un obstacle objectif.

(⁽¹⁾) COM(2003) 397 final du 23.07.2003.

(⁽²⁾) JO C 20 du 22. 07 1999.

2.6 Afin d'éviter de se retrouver à nouveau rapidement dans une situation de vide juridique et en raison de l'évaluation très positive de l'impact de cette mesure, le CESE demande instamment aux États membres de s'accorder rapidement sur la proposition de directive du 23 juillet 2003 procédant à la révision globale des taux réduits de TVA en vue de leur simplification et de leur rationalisation (COM(2003) 397 final – CNS 2003/0169) et invite le Conseil à l'adopter dans les meilleurs délais en y intégrant les activités mentionnées au point 2.3.

2.7 Le CESE souligne enfin l'effort d'information qu'il serait nécessaire de lancer sur l'intérêt des taux réduits vis à vis des nouveaux États membres qui rejoindront l'Union le 1^{er} mai 2004. En effet, nombre d'entre eux connaissent des problèmes d'emploi et de travail illégal graves. Il demande également à la Commission européenne de procéder à une meilleure évaluation de l'impact des réductions de TVA, en liaison avec les États membres ainsi qu'avec les acteurs économiques et sociaux qui peuvent le mieux les apprécier.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1673/2000 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lin et du chanvre destinés à la production de fibres»

(COM(2003) 701 final – 2003/0275 CNS)

(2004/C 108/16)

Le 1er décembre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le 9 décembre 2003, le Bureau du Comité économique et social européen a chargé la section spécialisée Agriculture, développement rural, environnement de préparer les travaux du comité en la matière.

En raison de l'urgence des travaux, le Comité économique et social européen a nommé, lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 28 janvier 2004) Mme M. Luisa SANTIAGO rapporteuse générale et a adopté l'avis suivant par 31 voix pour et une abstention:

1. Introduction

1.1 Le 27 juillet 2000, l'Organisation commune du marché du lin et du chanvre destiné à la production de fibres a été modifiée par le règlement (CE) n° 1673/2000 qui est entré en vigueur le 1er juillet 2001

1.2 À l'article 15, paragraphe premier de ce règlement, il a été stipulé que la Commission devait présenter d'ici au 31 décembre 2003, un rapport sur l'évolution de la production du lin et du chanvre destinée à la production de fibres dans les différents États membres et sur l'impact de la réforme sur les débouchés, la viabilité du secteur et le taux maximal d'impuretés et d'anas applicable aux fibres courtes de lin et aux fibres courtes de chanvre.

1.3 La Commission a estimé que même si les informations recueillies permettaient de conclure que le régime avait eu des effets clairement positifs pour le secteur, les données disponibles actuellement ne permettaient pas de répondre avec précision aux demandes formulées concernant les tendances de la production dans les États membres et l'adéquation du niveau des QNG.

1.4 Dans ces circonstances, la Commission a estimé qu'il ne convenait pas de modifier le fonctionnement du système actuel d'aide avant d'avoir procédé à une analyse plus complète de l'évolution du secteur, qui sera réalisée dans le cadre du rapport prévu pour 2005.

1.5 La proposition de la Commission à l'examen prévoit de prolonger jusqu'en 2005/2006 la possibilité dont disposent actuellement les États membres de déroger à la limite de 7,5 % pour les impuretés et l'anas et d'accorder également une aide pour les fibres courtes de lin ou les fibres de chanvre comportant un pourcentage d'impuretés et d'anas de 15 % et de 25 % respectivement.

1.6 La Commission considère que le maintien du système actuel d'aide et la prorogation pour deux années supplémentaires de cette possibilité de dérogation doit constituer une contribution importante à la consolidation de la tendance positive enregistrée dans le secteur.

1.7 Concernant les nouveaux pays de l'élargissement, qui sont producteurs de fibres de lin et de chanvre, cette proposition permettra une meilleure adaptation aux transformations qui se produisent dans le secteur.

2. Observations

2.1 Le Comité approuve cette proposition et se félicite du fait que la Commission ait pris en considération le risque d'un effet retardateur dans l'évolution positive enregistrée dans le secteur que pourrait comporter un passage brusque au nouveau système de paiement unique par exploitation. Cette position rejoint celle que le CESE a déjà exprimée dans des avis antérieurs.

Bruxelles, le 28 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant les directives 84/450/CEE, 97/7/CE et 98/27/CE (directive sur les pratiques commerciales déloyales)»

(COM(2003) 356 final — 2003/0134 (COD))

(2004/C 108/17)

Le 25 juillet 2003, le Conseil, conformément à l'article 95 du Traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 77 voix pour, 8 voix contre et 10 abstentions.

1. Introduction

1.1 Dans le Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne ⁽¹⁾, la Commission estime qu'il convient de réformer la législation de l'Union en matière de protection des consommateurs, en se référant à une directive cadre contenant une obligation de caractère général relative aux pratiques commerciales déloyales, qui pourrait servir de base à la réforme.

1.2 Le Comité s'est prononcé à ce sujet ⁽²⁾. Il s'est déclaré favorable à une directive cadre et a reconnu «qu'une clause générale contenant une norme juridique est un instrument flexible et approprié pour réglementer le comportement en matière de commercialisation dans un domaine très dynamique qui fait l'objet d'un développement et de changements constants» ⁽³⁾.

1.3 Dans la communication de suivi du Livre vert ⁽⁴⁾, la Commission a publié des informations sur les résultats de la consultation et une ébauche de structuration de la directive cadre visant à harmoniser la relation entre la concurrence déloyale et la protection des consommateurs ainsi que la fonction des codes de conduite.

1.4 Presque simultanément, la Commission a adopté une «Communication relative aux promotions des ventes dans le marché intérieur» et une «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative aux promotions des ventes dans le marché intérieur» ⁽⁵⁾, sur lesquelles le Comité s'est prononcé ⁽⁶⁾ en recommandant à la Commission de réviser la proposition afin de conserver la cohérence des diverses politiques communautaires et notamment, à la lumière du débat public du Livre vert, de la politique de protection des consommateurs.

2. Contenu de la proposition de directive

2.1 La proposition définit les critères permettant de déterminer le caractère déloyal d'une pratique commerciale mais elle n'impose aux professionnels aucune obligation positive à respecter pour prouver la loyauté de leurs pratiques.

2.2 Elle comprend une «clause du marché intérieur» prévoyant que les professionnels doivent se conformer uniquement aux exigences du pays d'origine, et empêchant les autres États membres d'imposer des prescriptions supplémentaires aux professionnels qui respectent ces exigences (reconnaissance mutuelle).

2.3 Elle prévoit une harmonisation complète des prescriptions communautaires relatives aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs, ainsi qu'un niveau suffisamment élevé, selon la Commission, de protection des consommateurs.

2.3.1 La proposition à l'examen a trait aux pratiques commerciales déloyales qui nuisent aux intérêts économiques des consommateurs et ne couvre donc pas en tant que telle les aspects relatifs à la santé et à la sécurité des produits. Les allégations trompeuses en matière de santé seront cependant appréciées au titre des dispositions relatives aux pratiques commerciales trompeuses.

2.3.2 La proposition de directive prévoit son application là où la législation sectorielle ne prévoit aucune disposition spécifique régissant les pratiques commerciales déloyales. Si de telles dispositions existent, celles-ci l'emporteront sur la directive cadre.

2.4 Elle comprend une interdiction générale qui remplacera les interdictions et principes généraux disparates en vigueur dans les États membres et qui entend définir un cadre communautaire commun.

⁽¹⁾ COM(2001) 531 final.

⁽²⁾ JO C 125 du 27.05.2002.

⁽³⁾ Note 2.

⁽⁴⁾ COM(2002) 289 final.

⁽⁵⁾ COM(2001) 546 final.

⁽⁶⁾ JO C 221 du 17.09.2002, COM(2001) 546 final.

2.4.1 L'interdiction générale couvre les pratiques commerciales déloyales. Elle établit trois conditions pour déterminer si une pratique est déloyale. Un plaignant devra démontrer que les trois conditions sont remplies afin qu'une pratique soit considérée comme déloyale:

- la pratique doit être contraire aux exigences de la diligence professionnelle;
- le consommateur de référence à prendre en considération dans l'évaluation de l'impact de la pratique est le consommateur «moyen»;
- la pratique doit altérer ou être susceptible d'altérer de manière substantielle le comportement économique des consommateurs.

2.5 Elle fixe comme consommateur de référence le «consommateur moyen» tel que défini par la jurisprudence de la CJE, et non le consommateur vulnérable ou atypique, en tenant compte de la notion de consommateur «normalement informé et raisonnablement attentif et avisé» établie comme référence par la CJE. Toutefois, ce concept est modulé pour garantir que, lorsqu'un groupe spécifique de consommateurs est visé, les caractéristiques du membre moyen de ce groupe soient prises en considération dans l'évaluation de l'impact de la pratique en question.

2.6 Elle distingue deux types clés de pratiques commerciales déloyales, celles qui sont «trompeuses» et celles qui sont «agressives». Ces dispositions comprennent les mêmes éléments que ceux contenus dans l'interdiction générale, mais s'appliquent indépendamment de cette dernière.

2.6.1 En d'autres termes, une pratique jugée soit «trompeuse», soit «agressive» conformément aux dispositions correspondantes est automatiquement considérée comme déloyale; si la pratique n'est jugée ni «trompeuse», ni «agressive», l'interdiction générale en déterminera le caractère loyal ou déloyal.

2.6.2 Une pratique commerciale peut tromper soit par action, soit par omission, et cette distinction est reflétée dans la structure des articles correspondants.

2.6.3 Concernant les pratiques commerciales loyales ou déloyales en relation avec le service après-vente, la proposition ne les définit pas et applique les mêmes principes de loyauté aux pratiques commerciales utilisées avant et après la vente.

2.6.4 Elle reconnaît la nature fondamentalement volontaire des codes de conduite et établit des critères permettant de déterminer les cas où le comportement du professionnel au regard du code est raisonnablement susceptible d'influencer la décision du consommateur.

2.6.5 Elle décrit trois formes par lesquelles une pratique commerciale peut être réputée agressive, à savoir par harcèlement, contrainte ou influence injustifiée.

2.7 Elle intègre les dispositions relatives aux transactions d'entreprise à consommateur comprises dans la directive sur la publicité trompeuse et limite le champ d'action de la directive existante à la publicité d'entreprise à entreprise et à la publicité comparative susceptible de nuire à un concurrent, mais sans répercussions négatives pour le consommateur.

2.8 Une annexe à la directive comprend une brève liste noire de pratiques commerciales. Ces pratiques sont considérées comme déloyales en toutes circonstances et dès lors interdites dans tous les États membres. Ces pratiques spécifiques sont ainsi interdites ex ante.

3. Observations générales

3.1 Le CESE est d'accord avec l'objectif de la Commission visant à apporter un niveau élevé de protection aux consommateurs et à permettre le bon fonctionnement du marché intérieur. Il estime qu'il convient de reconnaître non seulement l'opportunité de la proposition à l'examen, mais aussi l'effort que représente le débat public lancé par la Commission, de même que l'évaluation «ex ante» effectuée avant la présentation de ladite proposition. Le CESE espère que, dans le domaine de la protection des consommateurs, la Commission agira de même à l'avenir.

3.1.1 Le CESE a déjà eu l'occasion de se féliciter de l'approche nouvelle de la Commission visant à la création d'une législation-cadre générale reposant sur des codes. Le Comité estime avec la Commission qu'il est nécessaire d'éviter une législation trop tatillonne, qui ne serait dans l'intérêt ni des consommateurs, ni des entreprises, et d'introduire progressivement un niveau le plus élevé possible d'harmonisation dans le domaine législatif de protection des consommateurs en ayant recours aux instruments les plus adéquats (?).

3.1.2 Le CESE se félicite tout particulièrement du fait que la proposition prévoit qu'en cas de divergence, les directives spécifiques prévaudront sur la directive-cadre.

3.1.3 De même, il se félicite que la protection face aux pratiques commerciales déloyales englobe les pratiques commerciales avant et après la vente et/ou de la prestation de service.

3.1.4 Le CESE s'est déjà prononcé⁽⁸⁾ en faveur de l'établissement de codes de conduite auxquels les entreprises souscriraient sur une base volontaire, pour autant que ces codes soient de bonne qualité et qu'ils se concentrent sur la définition de bonnes pratiques, et que les pouvoirs publics et les organisations (entreprises, consommateurs et autres) qui ont signé ces codes de conduite effectuent un suivi de leur application. Il accueille dès lors favorablement le fait que la proposition à l'examen envisage la possibilité d'appliquer des sanctions juridiques en cas de non-respect des décisions des organes d'application et de contrôle de ces codes de conduite.

(?) JO C 95 du 23.04.2003.

(8) Note 7.

3.1.5 Le Comité recommande que la Commission renforce, dans sa proposition, la protection des consommateurs face aux nouvelles technologies et spécialement dans la perspective de l'utilisation de ces nouvelles technologies par des groupes plus vulnérables (en particulier, les enfants), afin de compléter le cadre juridique entamé avec l'adoption de la directive sur le commerce électronique ⁽⁹⁾.

3.2 La proposition de directive soulève toutefois, dans le principe, une série d'interrogations sur différents aspects.

3.3 Observations particulières

Harmonisation minimale

3.3.1 Le traité CE impose à la Commission une «obligation de résultat» en ce qui concerne la présentation de ses propositions relatives à l'harmonisation des législations, afin que ces dernières comportent un «niveau élevé de protection du consommateur». Toutefois, la proposition à l'examen insiste tout particulièrement sur la nécessité «(d'établir) des règles uniformes à l'échelon communautaire, et en clarifiant certaines notions juridiques, à l'échelon communautaire, dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché intérieur et afin d'assurer la sécurité juridique». (4^{ème} considérant de la proposition de directive).

3.3.2 Le CESE craint que la proposition n'aboutisse à une diminution du niveau de protection des consommateurs dans les États membres et considère qu'il sera difficile d'expliquer aux citoyens que l'Union européenne cherche à baisser le niveau de protection existant ⁽¹⁰⁾. Il considère dès lors souhaitable l'insertion dans la proposition d'une clause «standstill» garantissant qu'il n'y aura pas de régression dans les niveaux de protection actuels.

3.3.3 Le CESE s'est déjà prononcé en faveur d'une harmonisation maximale et considère que le niveau de protection doit être le plus élevé possible, dans l'esprit de l'article 153 ⁽¹¹⁾.

3.3.4 Il est possible que l'on doive avancer davantage à l'avenir en direction d'une harmonisation du droit contractuel dans l'esprit de la dernière communication de la Commission ⁽¹²⁾.

3.4 Champ d'application

3.4.1 La proposition de directive crée un nouveau régime juridique en ce qui concerne la publicité trompeuse pour les consommateurs, sans remplacer pour autant le régime antérieur qui, moyennant certaines modifications, serait maintenu pour les entreprises. La réglementation de la publicité comparative est exclue de la proposition de directive, qui porte sur la protection des consommateurs; cette question serait reprise, avec les modifications proposées, dans le contexte de l'actuelle directive 1984/450/CEE modifiée par la directive 1997/55/CE concernant la publicité trompeuse en ce qui concerne les entreprises. En outre, contrairement aux dispositions prévues par la proposition de directive à l'examen, cette solution permettrait aux États membres de maintenir ou d'adopter des dispositions tendant à assurer une protection plus large, en matière de publicité trompeuse, pour les commerçants et les concurrents.

⁽⁹⁾ Directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin relative à certains aspects des services de la société de l'information, en particulier le commerce électronique dans le marché intérieur.

⁽¹⁰⁾ Note 7.

⁽¹¹⁾ Note 2.

⁽¹²⁾ COM(2003) 68 final.

3.4.1.1 Le CESE estime que la création simultanée de deux régimes juridiques différenciés pour réglementer un même domaine, à savoir la publicité trompeuse, en fonction de l'acteur économique concerné – entreprise ou consommateur – est susceptible de compliquer considérablement le cadre réglementaire en vigueur, et que leur application risque d'introduire des incohérences et des différences en matière de traitement et de réglementation; le tout va à l'encontre du principe de simplification de la législation et pourrait entraîner un manque de sécurité juridique.

3.4.1.2 De l'avis du CESE, il serait préférable que la publicité trompeuse fasse l'objet d'une réglementation unique, soit par le biais de la proposition à l'examen qui remplacerait la directive en vigueur, soit par le biais d'une modification de la directive en vigueur en approuvant la proposition de la Commission. Du point de vue législatif, la priorité serait de mettre de l'ordre dans le marché unique et de renforcer la protection des consommateurs au moyen d'une réglementation objective qui s'occupe des «faits» – la publicité trompeuse – et offre simultanément une protection à toutes les parties concernées, au lieu d'établir deux réglementations susceptibles de se contredire l'une l'autre au niveau de leur contenu ou de leurs mécanismes de défense en fonction de leurs domaines de protection subjective (demande ou offre).

3.4.2 Au cas où la Commission n'aurait pas l'intention d'étendre de manière substantielle le champ d'application de la directive dans le sens indiqué ci-dessus, cette dernière devra prévoir, tout au moins au début, l'application par analogie, à caractère obligatoire, dans les cas où une pratique commerciale pouvant être considérée comme déloyale dans la relation «consommateur-entreprise» a été constatée dans la relation contractuelle entre entreprises lors d'une phase antérieure de la chaîne de distribution.

3.4.3 La disposition selon laquelle il appartient à l'État membre dans lequel l'entreprise est établie de veiller au respect de la législation pose des problèmes pratiques dans le contexte d'activités transfrontalières des entreprises. Le Comité invite la Commission à prévoir des modalités complémentaires pour l'application de cette disposition.

3.5 Base juridique

3.5.1 La proposition se fonde sur l'article 95 du traité, lequel porte sur le rapprochement des législations ayant pour objet la réalisation et le fonctionnement du marché intérieur. Toutefois, pour garantir un niveau élevé de protection et contribuer à protéger les intérêts économiques des consommateurs, l'on dispose de l'article 153 du traité. Le CESE serait partisan de fonder la proposition sur ce dernier article ⁽¹³⁾ ou, le cas échéant, sur une base juridique commune aux deux articles.

3.6 La notion de «consommateur moyen»

3.6.1 Dans sa proposition, la Commission utilise la notion de «consommateur moyen» au sens que donne à ce terme la jurisprudence de la Cour de justice, c'est-à-dire un «consommateur normalement informé et raisonnablement attentif et avisé».

⁽¹³⁾ Note 2.

3.6.2 Le CESE craint que le recours à cette interprétation n'ait pour conséquence que la politique de protection des consommateurs perde son caractère protecteur et, sans préjudice de l'attention particulière que prête la proposition aux «groupes les plus vulnérables», ne se traduise par une baisse du niveau de protection des consommateurs les moins informés ou de ceux dont le niveau d'instruction est le plus faible. Il convient de ne pas oublier la situation d'inégalité matérielle existant entre les parties dans les relations entre consommateurs et entreprises.

3.6.3 Les exigences de la proposition de directive quant au consommateur moyen supposent un comportement décisionnel «informé». Dans certains États membres, la jurisprudence stipule que les messages publicitaires ne peuvent pas contenir d'éléments négatifs ou préjudiciables concernant le produit ou le service vanté. Ces informations sont pourtant nécessaires pour que le consommateur puisse prendre des décisions en connaissance de cause. Le Comité estime qu'il importe de trouver une solution claire et praticable.

3.7 Les pratiques commerciales déloyales

3.7.1 Le CESE a déjà marqué son accord avec la thèse selon laquelle une clause générale assortie d'une norme juridique constitue un instrument souple et adéquat pour régir les pratiques commerciales dans un domaine très dynamique, en plein développement, et soumis à des changements constants⁽¹⁴⁾.

3.7.2 La proposition comporte une approche «négative» de la pratique commerciale et une annexe faisant l'inventaire de certains comportements; le CESE considère toutefois qu'il serait préférable d'adopter une approche «positive» de la notion de «pratique commerciale déloyale», plus conforme aux législations modernes en la matière. Une clause commerciale correspondant à cette approche permettrait de l'adapter au fur et à mesure de l'évolution du marché et des conditions de la concurrence et permettrait notamment de soumettre les comportements douteux à des contrôles de «loyauté».

3.8 Clarifier les concepts de la proposition

3.8.1 Toute norme juridique doit apporter sécurité et certitude juridique. La proposition introduit des notions inconnues de la plupart des législations des États membres, par exemple celle de «diligence professionnelle» qui, selon la Commission, recouvre la «bonne foi» et la «compétence professionnelle». De l'avis du CESE, la Commission doit expliquer clairement dans l'exposé des motifs de sa proposition le contenu de cette notion afin que les acteurs juridiques, économiques et sociaux puissent comprendre de manière exacte la portée de la proposition.

3.9 Cohérence avec la règle de droit communautaire

3.9.1 Le CESE craint que l'adoption de la directive ne permette pas d'augmenter la transparence dans les relations «consommateur-entreprise» et de préserver la cohérence vis-à-vis de la règle de droit communautaire. Il espère notamment que les craintes relatives à une éventuelle confrontation avec les dispositions de la proposition de règlement relative aux promotions de ventes dans le marché intérieur sont dépourvues de fondement⁽¹⁵⁾ et que les deux textes seront complémentaires. Le Comité invite la Commission à apporter, dès avant l'entrée en vigueur de la directive, des précisions quant au rapport entre la directive à l'examen et les directives sectorielles existantes et d'autres domaines juridiques (notamment le droit des contrats).

3.9.2 De l'avis du Comité, il y a lieu de vérifier un certain nombre de notions dans les différentes versions linguistiques de la proposition de directive, notamment celles qui sont relatives aux «pratiques commerciales agressives»; en effet, l'utilisation de termes tels que «action conjointe» ou «menaces» n'est pas particulièrement heureuse, s'agissant d'un texte de droit privé, dans la mesure où ils font référence à des termes dont les conduites sont considérées comme des délits dans de nombreux instruments juridiques des États membres.

3.10 Solutions extrajudiciaires

3.10.1 En complément aux codes de conduite, la proposition devrait envisager la possibilité d'adopter des mesures de résolution extrajudiciaire des conflits afin que les consommateurs et les entreprises puissent régler devant les instances adéquates leurs différends sur les pratiques commerciales déloyales de manière à la fois souple et rapide. Le tout sans perdre leur droit fondamental à obtenir une protection juridique devant les tribunaux. Ces instances, en tout état de cause, sont tenues de respecter les principes d'indépendance, de transparence, de contradiction, d'efficacité, de légalité, de liberté et de représentation figurant dans la Recommandation de la Commission 98/257/CE⁽¹⁶⁾.

3.10.2 La proposition envisage des mesures d'exécution que les États membres doivent appliquer pour garantir l'efficacité de la directive-cadre, telles que par exemple l'adoption de mesures conservatoires ou la possibilité d'exiger du commerçant qu'il apporte la preuve de ses déclarations relatives aux produits et services. De l'avis du CESE, il y a lieu d'envisager d'autres mesures que la proposition considère comme facultatives et qui renforceraient l'application de la directive-cadre, comme par exemple la publication dans la presse, en tenant compte de l'indépendance des juges, des décisions de justice qui obligent à mettre fin aux pratiques commerciales déloyales.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président

du Comité économique et social européen

Roger BRIESCH

⁽¹⁴⁾ Note 2.

⁽¹⁵⁾ Note 6.

⁽¹⁶⁾ Recommandation de la Commission relative aux principes applicables aux organes responsables de la résolution extrajudiciaire des litiges en matière de consommation (JOCE L 115 du 17 avril 1998).

ANNEXE

à l'avis du Comité économique et social européen

Les amendements suivants, qui ont recueillis au moins un quart des votes exprimés, ont été rejetés au cours des débats.

Paragraphe 3.6

Supprimer les paragraphes 3.6.1 et 3.6.2.

Résultat du vote

Voix pour: 24, Voix contre: 55, Abstentions: 3

Paragraphe 3.7.2

Supprimer.

Résultat du vote

Voix pour: 24, Voix contre: 59, Abstentions: 4

Le texte suivant de l'avis de la section a été modifié au bénéfice d'un amendement, mais a réuni au moins un quart des votes exprimés:

3.3.1 Le Traité CE impose à la Commission une «obligation de résultat» en ce qui concerne la présentation de ses propositions relatives à l'harmonisation des législations, afin que ces dernières comportent un «niveau élevé de protection du consommateur». Cette proposition établit un juste équilibre entre les deux objectifs importants que sont l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur et la garantie d'un niveau élevé de protection des consommateurs.

Résultat du vote

Voix pour: 28, Voix contre: 53, Abstentions: 5

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs (“règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs”)»

(COM (2003) 443 final - 2003/0162 (COD))

(2004/C 108/18)

Le 1^{er} août 2003, conformément à l'article 95 du traité instituant la Communauté européenne, le Conseil a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

La section spécialisée «Marché unique, production et consommation» chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. HERNÁNDEZ BATALLER).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a approuvé l'avis suivant par 68 voix pour et 4 abstentions.

1. Introduction

1.1 Le livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne ⁽¹⁾ a souligné la nécessité d'établir un cadre juridique pour la coopération entre les autorités publiques chargées de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

1.2 Dans la communication de suivi du livre vert ⁽²⁾, la Commission s'est engagée à présenter une proposition pour un instrument juridique de cette nature.

1.3 Dans le document sur la récente stratégie pour le marché intérieur pour la période 2003-2006 ⁽³⁾, il était indiqué qu'il fallait une meilleure mise en oeuvre de la législation pour gagner la confiance des consommateurs dans le marché intérieur et il était estimé que cette proposition constituait une priorité.

1.4 Chaque État membre a instauré un système d'application de la législation du marché intérieur adapté à ses propres lois et institutions. Ces systèmes ont été créés pour faire face à des infractions purement internes et ne sont par conséquent pas totalement adaptés aux défis du marché intérieur. Les autorités nationales ne sont en effet pas compétentes pour des enquêtes relatives à des infractions qui ne relèvent pas de leur juridiction.

1.5 Cela a pour résultat un système d'application de la législation du marché intérieur qui n'est pas suffisamment adapté pour répondre aux besoins de ce dernier et qui est pour le moment incapable de répondre aux défis posés par les pratiques déloyales des opérateurs économiques qui tentent, en particulier, de profiter des possibilités offertes par Internet.

1.6 La Commission considère qu'une application cohérente et efficace des différentes réglementations nationales en matière de défense des consommateurs est indispensable pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, éliminer les distor-

sions de concurrence et garantir la protection des consommateurs.

2. La proposition de règlement

2.1 Les buts généraux du règlement sont de garantir le bon fonctionnement du marché intérieur et la protection effective des consommateurs dans ce marché intérieur.

2.1.1 La proposition de règlement à l'examen prévoit deux objectifs spécifiques afin d'atteindre ces deux buts:

- instituer une coopération entre les autorités chargées du contrôle de l'application de la législation en cas d'infractions intracommunautaires qui perturbent le fonctionnement du marché intérieur. Le premier objectif est destiné à garantir que les autorités chargées du contrôle peuvent coopérer efficacement avec leurs homologues des autres États membres;
- contribuer à améliorer la qualité et la cohérence de l'application de la législation en matière de protection des consommateurs et à assurer le suivi de la protection des intérêts économiques des consommateurs. Le second objectif reconnaît que l'UE peut contribuer à améliorer la qualité du contrôle grâce à des projets communs et à l'échange des meilleures pratiques dans une large gamme d'activités d'information, d'éducation et de représentation. Il reconnaît également la contribution de l'UE à la surveillance du bon fonctionnement du marché intérieur.

2.2 Ces buts et ces objectifs ont déterminé le choix de la base et de l'instrument juridiques. La Commission a choisi pour base juridique l'article 95 du traité.

2.3 Le champ d'application du règlement se limite aux infractions intracommunautaires à la législation de l'UE qui protège les intérêts des consommateurs. Ce champ d'application sera élargi avec l'entrée en vigueur de la directive-cadre qui interdit les pratiques commerciales déloyales.

⁽¹⁾ COM(2001) 531 final.

⁽²⁾ COM(2002) 289 final.

⁽³⁾ COM(2003) 238 final.

2.4 Le règlement proposé se centre sur les autorités compétentes, dont la désignation est laissée à la discrétion des États membres. La proposition prévoit également la désignation, par chaque État membre, d'un Bureau de liaison unique pour garantir une bonne coordination entre les autorités compétentes désignées dans chaque État membre.

2.4.1 Les autorités compétentes sont définies comme des autorités publiques investies de responsabilités spécifiques en matière d'application de la législation relative à la protection des consommateurs. La proposition garantit également que ne pourront être désignées comme autorités compétentes que celles dotées d'un minimum de compétences communes en matière d'investigation et application.

2.4.2 La proposition ne modifie et ne diminue en aucune manière le rôle joué par les organisations de consommateurs dans l'application de la législation, en particulier en ce qui concerne l'exercice des actions en cessation transfrontalières.

2.4.3 Le règlement proposé prévoit la mise en place d'un réseau d'autorités compétentes et instaure un cadre pour l'assistance mutuelle, qui complète des dispositifs déjà existants dans les États membres ou qui existent au plan sectoriel au niveau de la Communauté. Le réseau proposé est conçu pour offrir une solution en matière d'application de la législation de manière à pouvoir s'occuper en priorité des pratiques malhonnêtes de portée transfrontalière les plus graves, en particulier celles qui tentent d'abuser des libertés du marché intérieur pour porter préjudice aux consommateurs.

La désignation des autorités compétentes est laissée à la discrétion des États membres, afin de prendre en considération les dispositions constitutionnelles régissant l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Les États membres qui ne disposent pas à l'heure actuelle d'autorité publique compétente en la matière ne doivent pas nécessairement en constituer de nouvelles, dès lors que les responsabilités limitées prévues dans la proposition de règlement peuvent être confiées aux autorités publiques déjà existantes.

2.5 L'efficacité du réseau d'application établi dans la proposition dépend des droits et des obligations réciproques en matière d'assistance mutuelle.

2.5.1 L'assistance mutuelle se fonde sur l'échange d'informations entre les autorités compétentes, en toute liberté et confi-

entialité. La proposition instaure un système d'échange, soit sur demande, soit, et c'est tout aussi important, spontané.

2.5.1 Si l'information échangée confirme l'existence d'une infraction intracommunautaire, la proposition exige que les autorités compétentes interviennent pour mettre immédiatement fin à celle-ci.

2.5.3 Le principe général est que les autorités compétentes peuvent agir contre les professionnels dépendant de leur juridiction, indépendamment du lieu où se trouvent les consommateurs touchés.

2.5.4 La possibilité d'échanger des informations avec les autorités compétentes de pays tiers dans le cadre d'accords bilatéraux est également envisagée.

2.6 Le rôle de la Communauté se limite en l'occurrence à soutenir les mesures qui visent à améliorer globalement la qualité du contrôle de l'application de la législation et à renforcer la capacité des consommateurs à faire valoir leurs droits, en jouant un rôle de promotion des échanges de bonnes pratiques et de coordination des efforts nationaux, pour éviter les doublons et un gaspillage de ressources.

2.7 La proposition prévoit la transmission de statistiques sur toutes les réclamations et la création de bases de données actualisées pouvant être consultées par les autorités, la coordination des activités d'application de la législation et la coopération administrative.

2.8 Il est envisagé de créer un Comité consultatif qui assistera la Commission dans l'application des modalités pratiques pour le fonctionnement du règlement. Ce Comité sera composé notamment de représentants des autorités compétentes.

3. Observations générales

3.1 Le Comité approuve les objectifs et les buts de la proposition. Dans des avis antérieurs⁽⁴⁾, il a instamment invité la Commission à honorer son engagement à accorder la priorité à l'application effective de la législation existante et à la coopération entre les organes chargés de cette application, à titre de premier pas pour améliorer les niveaux actuels de protection transfrontalière du consommateur. Quoi qu'il en soit, la proposition n'exclut pas l'exercice d'actions civiles pour l'application de la législation.

⁽⁴⁾ Avis relatif au «Livre vert sur la protection des consommateurs dans l'Union européenne». JO C 125 du 27.05.2002 et «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions - stratégies en matière de politique des consommateurs 2002-2006». JO C 95 du 23.04.2003.

3.2 La base juridique figurant dans le texte de la proposition est l'article 95 du Traité CE. Toutefois cet article se limite à une prévision relative à l'harmonisation des législations ayant pour objectif l'établissement et le fonctionnement du Marché intérieur. Compte tenu de la finalité envisagée dans la proposition de la Commission, et en particulier la mise en place d'un système efficace pour améliorer la protection des intérêts économiques des consommateurs, le CESE regrette que la base juridique invoquée ne soit pas l'article 153 et demande à la Commission de réfléchir à la manière d'assurer une plus grande utilisation de celui-ci.

3.2.1 Le CESE partage le point de vue de la Commission quant à la nécessité de créer au moins une autorité compétente dans chaque État membre et à la nature publique de cette autorité, pour les raisons suivantes:

- seul ce type d'autorités peut disposer des pouvoirs d'enquête indispensables pour empêcher les infractions transfrontalières;
- ce sont les plus à même de garantir la confidentialité et le bon déroulement de ces enquêtes et
- ce sont les seules à pouvoir garantir que tous les consommateurs sont protégés et
- elles peuvent faciliter l'échange d'informations et contribuer à mettre un terme aux infractions transfrontalières.

3.2.2 De l'avis du CESE, la Commission devrait jouer un rôle plus actif et participer aux réunions de coordination.

3.2.3 Étant donné que la proposition ne comporte aucune mesure spécifique pour régler les désaccords qui peuvent survenir entre les États membres s'agissant de fournir l'assistance prévue, la Commission devrait jouer un rôle de médiateur, qui permette d'apporter les solutions administratives nécessaires pour encourager cette assistance. Cela est d'autant plus nécessaire que la proposition sera mise en œuvre dans le nouveau contexte de l'élargissement qui, probablement, aggravera les problèmes d'accomplissement du mandat de l'article 10 du traité CE, car les cultures administratives des nouveaux pays sont insuffisamment familiarisées à ce type de pratiques.

3.2.4 La proposition manque de clarté lorsqu'elle aborde les conditions de remboursement de tout coût supporté et de toute perte subie, en conséquence des mesures déclarées «infondées» par le tribunal, pour tout ce qui a trait au fond de l'infraction intracommunautaire. Il faudrait spécifier qu'il s'agit de décisions judiciaires définitives et qui ne peuvent par conséquent pas faire l'objet d'un recours. Que se passe-t-il si l'État membre sollicité considère qu'il n'y a pas lieu de former un recours et que l'État membre requérant pense le contraire. La proposition n'envisage

pas, semble-t-il, cette situation qui, dans la pratique, n'est pas qu'affaire d'hypothèse.

3.2.5 Pour ce qui est des demandes d'assistance mutuelle, la possibilité de refuser d'y donner suite est envisagée dans les cas où cette assistance induirait une charge administrative disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction intracommunautaire, mesurée en termes de préjudice potentiel pour le consommateur. Il semblerait par conséquent que l'on envisage que puissent exister des infractions en matière de consommation «de minimis» qui pourraient être commises dans d'autres États membres sans que ne soit imposée à leur auteur une quelconque sanction. Le CESE regrette que l'on puisse en arriver à ce type de situation dès lors que, sauf exception, les réclamations en matière de consommation représentent d'habitude de petits montants.

3.2.6 La proposition prévoit la possibilité de ne pas donner suite à une demande d'assistance mutuelle lorsque celle-ci n'est pas dûment motivée. Cette solution est excessivement formaliste et il conviendrait d'envisager dans ces cas la possibilité de revoir la demande dans un délai donné avant l'intervention du refus.

3.2.7 La proposition n'envisage pas non plus la possibilité de l'utilisation par un État membre d'une voie de recours lorsqu'il estime que le refus de donner suite à une demande d'assistance de la part d'un autre État membre n'est pas fondé.

3.3 Concernant les bases de données contenant les statistiques de toutes les réclamations des consommateurs, elles devraient, dans un souci de transparence et sans préjudice de la suppression de données confidentielles, être accessibles au public, en particulier, aux associations entrepreneuriales les plus représentatives et aux associations de défense des consommateurs habilitées à exercer une action en cessation transfrontalière ⁽⁵⁾, ainsi qu'aux universités et aux centres de recherche.

3.4 Le CESE estime que la coordination des activités de contrôle de l'application de la législation prévue est importante. Toutefois, il considère que dans les cas d'échange de fonctionnaires, il faudrait prévoir au préalable une formation adaptée sur l'ordre juridique de l'État membre «d'accueil», pour éviter autant que possible des problèmes relatifs à la responsabilité civile.

3.5 Pour les mesures de coopération administrative, la proposition envisage qu'elle ait lieu entre la Commission et les États membres, sans tenir compte du rôle important que peuvent jouer les organisations de la société civile dans ce domaine, en particulier les associations entrepreneuriales et de défense des consommateurs.

⁽⁵⁾ Article 3 de la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 mai 1998, relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs, JO L 166 du 11.06.1998.

3.6 Le Comité permanent envisagé dans la proposition examinera et évaluera le fonctionnement des dispositions en matière de coopération. Cependant, aucune compétence ne lui est attribuée en matière d'assistance.

3.7 Il est fait obligation aux États membres de rendre compte à la Commission de l'application du règlement tous les deux ans à compter de son entrée en vigueur. Toutefois, le CESE regrette qu'il ne soit pas fait obligation également à la Commission de présenter périodiquement un rapport sur l'application du règlement au niveau communautaire, avec des données provenant de tous les États membres. Ce rapport devrait être adressé au Parlement européen et au CESE.

3.8 La définition du champ d'application du règlement, par renvoi, à la lettre a) de l'article 3, à la liste restrictive des directives énumérées à l'annexe 1 ne semble pas correcte. La lettre a) susmentionnée devrait être plus explicative et contenir l'expression «notamment des directives énumérées à l'annexe 1».

L'alternative, qui semble moins satisfaisante, serait d'ajouter à l'annexe 1 au moins ces directives omises:

- Indication des prix des produits offerts aux consommateurs (98/06/CEE)
- Étiquetage, présentation et publicité (79/112/CEE et 2000/13/CE)
- Sécurité générale des produits (92/59/CEE)

- Sécurité des jouets (93/68/CEE)
- Responsabilité du fait des produits défectueux (1999/34/CEE)
- Protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel (95/46/CEE et 2002/58/CE).

3.9 Il ne semble pas justifié d'exiger que les préjudices subis par les consommateurs soient vérifiés, au moins, par trois États membres, pour pouvoir parler de coordination de leurs activités. Il est estimé qu'au paragraphe 2 de l'article 9, il conviendrait de dire non pas «dans plus de deux États membres», mais plutôt «dans au moins deux États membres» ou «dans deux ou plusieurs États membres».

3.10 Le renvoi fait successivement aux articles 6, 7, 8, 9, 10, 14, 15, 16 et 17 à l'article 19, paragraphe 2, devrait avoir pour conséquence d'énoncer la procédure à adopter et de ne pas se limiter à un simple renvoi aux articles 3 et 7 de la décision 1999/468/CE, laquelle se trouve ainsi en plus transformée en instrument de droit interne des États membres.

De plus, les procédures instituées par cette décision semblent trop bureaucratiques pour pouvoir être appliquées dans le cadre du règlement, lequel devrait prévoir des mécanismes propres et plus rapides aux fins de sa mise en œuvre.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur le Rapport de la Commission «XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002»

(SEC(2003) 467 final)

(2004/C 108/19)

Le 25 avril 2003, la Commission européenne, conformément à l'article 262 du traité instituant la Communauté européenne, a décidé de consulter le Comité économique et social européen sur le «XXXIIe Rapport sur la politique de concurrence 2002» (SEC(2003) 467 final).

La section «Marché unique, production et consommation», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 16 décembre 2003 (rapporteur: M. METZLER).

Lors de sa 405^{ème} session plénière (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 60 voix pour, 18 voix contre et 3 abstentions.

1. Introduction: contexte général

1.1 Comme l'indique M. MONTI, membre de la Commission, dans l'avant-propos du XXXIIe rapport sur la politique de concurrence (ci-après dénommé «le rapport»), la politique de la concurrence de la Commission, en 2002, a été placée sous le signe de la modernisation au sens le plus large du terme. En matière d'ententes et d'abus de position dominante, un nouveau cadre procédural a été adopté, supprimant le monopole d'exemption de la Commission et décentralisant l'application des règles de concurrence. Une proposition de modification du règlement sur les concentrations a été présentée afin d'améliorer l'efficacité des contrôles en la matière, en particulier dans le contexte de l'élargissement de l'Union. En outre, une série de mesures visent également à renforcer les droits des parties dans le cadre de la procédure de contrôle des concentrations. En ce qui concerne le contrôle des aides d'État, la Commission a poursuivi ses efforts en vue de simplifier les procédures et d'améliorer la transparence des décisions.

1.2 L'un des principaux objectifs de la politique de concurrence européenne est de défendre et sauvegarder les intérêts des consommateurs et des travailleurs, c'est-à-dire de faire en sorte que les consommateurs et les travailleurs profitent de la richesse créée par l'économie européenne. À cet égard, l'introduction du rapport présente le double objectif de la politique de concurrence: d'une part, s'attaquer aux défaillances du marché liées à un comportement anticoncurrentiel des opérateurs ainsi qu'à certaines structures de marché; d'autre part, contribuer à mettre en place, dans l'ensemble des secteurs économiques, un cadre global de politique économique favorable à l'existence d'une concurrence effective.

1.3 Le rapport donne quant à lui un aperçu complet des activités de la direction générale de la concurrence pour l'année 2002, explique la politique de cette dernière, décrit les différents actes juridiques adoptés et traite de nombreux cas particu-

liers. En 2002, le nombre total des nouvelles affaires s'est élevé à 1.019 (moins qu'en 2001, où l'on avait enregistré 1.036 nouvelles affaires). Parmi ces nouvelles affaires, 321 concernent les ententes et abus de position dominante (284 en 2001), 277 ont trait aux affaires de concentrations, qui continuent à baisser (335 en 2001), et 421 portent sur les aides d'État, domaine dans lequel l'on constate une certaine stabilité (417 en 2001). Le nombre des affaires clôturées en 2002 s'est élevé à 1.283, ce qui représente à nouveau une augmentation par rapport à l'année précédente (1.204 en 2001); les procédures ont porté sur 363 affaires d'ententes et d'abus de position dominante, 268 affaires de concentrations et 652 affaires d'aides d'État.

1.4 Le rapport est divisé en six parties, traitant respectivement des ententes et abus de position dominante, du contrôle des concentrations, des aides d'État, des services d'intérêt général, de la coopération internationale et des perspectives pour 2003. Le contenu essentiel des cinq premières parties portant sur l'année 2002 est résumé et commenté ci-après.

2. Ententes et abus de position dominante - articles 81 et 82 du traité; monopoles d'État et droits de monopole - articles 31 et 86 du traité

2.1 Le traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) a expiré en 2002, 50 ans après son entrée en vigueur, ce qui signifie que les secteurs précédemment couverts par le traité CECA sont désormais soumis au droit primaire et secondaire de l'Union européenne.

2.2 En décembre 2002, le Conseil a adopté le règlement n° 1/2003 relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité⁽¹⁾, qui doit remplacer le règlement n° 17, vieux de 40 ans, relatif à la procédure en matière d'ententes. Les nouvelles règles, qui constituent une réforme en profondeur de l'ancien système, seront applicables à compter du 1er mai 2004, date de l'élargissement.

⁽¹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le «Livres blanc sur la modernisation des règles d'application des articles 81 et 82 du Traité CE», JO C 51 du 23.2.2000, p. 55, ainsi que l'avis du Comité économique et social sur la «Proposition de règlement du Conseil relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du traité», JO C 155 du 29.5.2001, p. 73.

2.2.1 Le principal élément de cette réforme est le passage d'un système de notification et d'autorisation à un système d'exception légale, dans lequel les entreprises devront apprécier elles-mêmes si leurs accords sont conformes à l'article 81 du traité CE. Pour autant qu'ils respectent les dispositions de l'article 81, paragraphe 3 du traité CE, les accords tombant dans le champ d'application de l'article 81 prennent effet immédiatement, même en l'absence d'un règlement d'exemption par catégorie – ce qui n'était pas le cas avec le système de notification et d'autorisation. C'est un point positif: en effet, un système d'exception légale entraîne une protection accrue de la concurrence car la Commission pourra à l'avenir se concentrer sur les affaires importantes dans le domaine de la politique de la concurrence. Le système de l'exception légale libère les entreprises des lourdeurs administratives inutiles. L'absence de clarté juridique qu'entraîne toutefois ce changement pour les entreprises aurait pu être atténuée si le règlement avait octroyé aux entreprises le droit de réclamer un avis motivé de la Commission dans les cas particuliers difficiles, au lieu de ne prévoir que la possibilité de demander un conseil informel, que la Commission n'est pas tenue de fournir. En tout état de cause, la Commission devra être prête à donner un avis non seulement dans de rares cas mais également en cas d'investissements importants et de mutations structurelles significatives ou irréversibles^(?).

2.2.2 À l'avenir, le droit relatif aux ententes et abus de position dominante sera appliqué directement, de manière décentralisée, par les autorités nationales de la concurrence, et les juridictions nationales participeront plus directement à l'application des règles de concurrence communautaires dans le cadre d'un réseau européen des autorités de la concurrence au sein duquel les autorités de la concurrence des États membres et la Commission collaboreront étroitement. Le Comité souhaite toutefois la consolidation du principe du guichet unique, afin d'éviter qu'une entreprise puisse faire l'objet de plusieurs procédures parallèles pour entente et abus de position dominante dans divers États membres. Étant donné que le règlement lui-même ne contient pas de critères détaillés pour l'attribution des compétences, il est recommandé que la Commission crée la certitude juridique nécessaire pour les entreprises au moyen d'orientations appropriées^(?).

2.2.3 Le droit national devrait désormais pouvoir être appliqué parallèlement au droit de l'UE, et la Commission précise dans son rapport que l'application du droit national de la concurrence ne peut pas entraîner de décisions qui seraient différentes de celles qui seraient adoptées en application de l'article 81 du traité. Afin de créer des conditions équitables et de garantir une égalité de traitement en Europe, il aurait été souhaitable que la Commission prévoie également – à l'inverse de l'article 3, paragraphe 2 du règlement 1/2003 – une application uniforme du droit communautaire en ce qui concerne les comportements unilatéraux. Ainsi, le droit national peut entraîner des interdictions non conformes au droit communautaire, ce qui pourrait compliquer l'exercice d'activités économiques en Europe.

2.2.4 Afin de garantir l'application effective des règles communautaires de concurrence dans le système de l'exception

légale, il est logique que la Commission ait étendu ses pouvoirs d'enquête. Le règlement ne garantit toutefois que partiellement les droits de la défense des entreprises. Il conviendrait de veiller à ce que les principes généraux de l'État de droit soient respectés dans le cadre des procédures introduites à l'encontre des entreprises, dans la mesure où ceux-ci ne sont pas mentionnés dans le règlement. Il serait souhaitable que la Commission aborde cette question dans les communications qu'elle a annoncées⁽⁴⁾.

2.2.5 En outre, le Comité estime important de garantir la plus grande transparence possible dans le cadre de l'application décentralisée des règles de concurrence par les autorités nationales. La Commission devrait insister pour que les décisions des autorités nationales clôturant les procédures, au moins, soient publiées.

2.3 En février 2002, la Commission a adopté de nouvelles dispositions sur les mesures de clémence qui, par rapport aux dispositions précédentes, améliorent la prévisibilité des pratiques pour les entreprises concernées. Le succès constaté par la Commission en matière de lutte contre les ententes – dans les dix premiers mois suivant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique de clémence, environ dix ententes différentes ont été découvertes en Europe – prouve que les nouvelles dispositions ont été bien rédigées. Il est suggéré d'y intégrer, lors d'une prochaine révision, les lignes directrices pour le calcul des amendes, qui y sont directement liées. Il serait en outre souhaitable que la Commission adapte davantage le montant des amendes aux dommages concrets causés par la violation concernée du droit de la concurrence et à leurs conséquences.

2.4 En 2002, la Commission a accordé la priorité absolue à la lutte contre les ententes et au traitement des affaires d'entente, davantage encore qu'en 2001, et a adopté au total neuf décisions par lesquelles elle a infligé des amendes d'un montant total d'environ un milliard d'euros. En revanche, aucune décision n'a été adoptée concernant l'article 82 du traité.

2.5 Le rapport présente en détail l'évolution de la concurrence par secteur économique.

2.5.1 Dans le secteur de l'énergie, la directive d'accélération et le règlement sur les échanges transfrontaliers dans le secteur de l'électricité sont en préparation; cette législation permettra de poursuivre la libéralisation du marché de l'énergie et devrait intensifier la concurrence au sein de ce marché, tout en maintenant la sécurité d'approvisionnement⁽⁵⁾. La Commission n'a cependant pas pu imposer l'ouverture complète du marché pour les clients privés avant 2007, et la naissance d'un marché commun de l'énergie a une nouvelle fois dû être reportée.

^(?) Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.8.2.5.

^(?) Cf. l'avis du Comité économique et social publié au JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.10.1.

⁽⁴⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social publié au JO C 155 du 29.5.2001, p. 73, paragraphe 2.12.

⁽⁵⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur les deux propositions, JO C 36 du 8.2.2002, p. 10.

2.5.2 En matière de services postaux, le Conseil et le Parlement européen ont adopté, sur proposition de la Commission, une nouvelle directive postale (2002/39/CE)⁽⁶⁾, prévoyant la poursuite de l'ouverture du marché par une réduction progressive du domaine réservé jusqu'en 2006.

2.5.3 Dans le domaine des télécommunications, le Conseil a adopté un nouveau cadre réglementaire composé de cinq directives relatives à la réglementation ex ante des réseaux et des services de communications électroniques; ce paquet législatif rend obsolète le cadre réglementaire actuel des télécommunications, et introduit une concurrence accrue dans ce secteur⁽⁷⁾. Dans ce contexte, il convient d'accorder une attention particulière à la nouvelle définition de la notion de «puissance significative sur le marché» à l'article 14 de la directive cadre 2002/21/CE, qui est fondée sur la définition de la position dominante inscrite à l'article 82 du traité CE. Cette dérégulation aura des conséquences sur tous les acteurs du marché.

2.5.4 En ce qui concerne les transports aériens, le règlement d'exemption par catégorie n° 1617/93 a été prolongé en juin 2002, et dans le secteur des transports maritimes, la Cour de justice a prononcé trois arrêts relatifs au règlement d'exemption par catégorie n° 4056/2003, que la Commission souhaiterait à présent réviser après 15 ans d'application, afin de le simplifier. Quant aux transports ferroviaires, la Commission a présenté diverses propositions législatives en vue de l'intégration des réseaux ferroviaires nationaux dans une zone ferroviaire européenne unique. Force est de partager l'avis de la Commission, qui estime qu'il n'existe aujourd'hui pas encore de concurrence effective sur le marché des transports ferroviaires.

2.5.5 Dans le secteur des médias, la Commission s'est penchée sur la vente centralisée des droits de retransmission télévisuelle de matchs de football et s'est prononcée contre les droits d'exclusivité, car ceux-ci risquent de renforcer la concentration des médias et d'entraver la concurrence entre radiodiffuseurs.

2.5.6 En octobre 2002, le nouveau règlement d'exemption par catégorie (n° 1400/2002) applicable au secteur des véhicules automobiles est entré en vigueur; il s'applique à la vente et à la réparation de véhicules automobiles ainsi qu'à la vente de pièces de rechanges, et introduit de nouvelles méthodes de distribution, telles que la vente par internet et la distribution multimarque⁽⁸⁾. Par des dispositions plus strictes, la Commission espère intensifier la concurrence entre les vendeurs, faciliter l'acquisition transfrontalière de nouveaux véhicules automobiles et renforcer la concurrence des prix. Le nouveau règlement ne permet plus la distribution sélective et exclusive ni la fixation de clauses de localisation. La réalisation des objectifs fixés par la Commission dépendra de l'évolution future du marché qui sera constatée dans le cadre de processus ultérieurs de surveillance du marché. Il conviendrait d'en tirer des conclusions.

2.5.7 Dans le domaine des services financiers, la Commission a publié, en juillet 2002, un projet de règlement relatif à

l'exemption par catégorie dans le secteur des assurances, qui a été adopté avec quelques modifications mineures le 27 février 2003. Plutôt que d'énumérer les dispositions auxquelles ne s'appliquent pas les règles relatives aux ententes, le règlement se contente de dresser une liste des dispositions ne pouvant pas figurer dans les accords exemptés. L'exemption des groupements de coassurance tient en outre compte de cette force naissante sur le marché. Cela correspond à une approche économique que la Commission a également adoptée depuis dans d'autres règlements d'exemption par catégorie.

2.5.8 Afin de promouvoir la société de l'information, la Commission a poursuivi son action en faveur d'un environnement ouvert et concurrentiel propice au développement de l'internet et du commerce électronique. Dans ce contexte, elle s'est en particulier consacrée aux marchés de l'accès à internet et aux plaintes déposées en application de l'article 82 du traité contre les exploitants de registres de noms de domaine de premier niveau.

2.5.9 Le thème des professions libérales occupe une place relativement importante dans le rapport.

2.5.9.1 Le Comité se félicite des efforts fournis par la Commission pour rendre le secteur des professions libérales plus transparent pour les consommateurs⁽⁹⁾. La Commission indique qu'elle a commandé à un institut une analyse comparative coûts-bénéfices de la régulation des professions libérales dans les États membres. La Commission a également engagé un débat sur la réglementation des professions libérales avec les autorités nationales de la concurrence. La consultation des autorités nationales de la concurrence connaissant bien les règles nationales contraignantes applicables aux professions libérales est un premier pas appréciable dans cette direction. Il conviendra de s'adjoindre également les services de représentants de chaque profession afin de garantir la transparence de la procédure.

2.5.9.2 Le Comité accueille favorablement ce principe. Étant donné que les professions libérales ne jouent pas uniquement un rôle économique mais remplissent également des fonctions sociales et doivent à ce titre exécuter des missions légales obligatoires, le Comité estime que les règles de concurrence doivent tenir compte du minimum de réglementation indispensable à l'exécution de ces missions légales obligatoires («déontologie»). Cela a été confirmé par la Cour de justice dans l'affaire Wouters – dont il est également question dans le rapport. En outre, le Comité estime que cela pourrait poser problème sous l'angle de la politique d'intégration: le mépris de la déontologie des professions libérales pourrait pousser les États membres ayant opté pour le modèle de l'autorégulation à se réfugier dans une réglementation nationale, conforme aux règles relatives aux ententes. Le secteur des professions libérales serait ainsi davantage réglementé par l'État, ce qui comporterait de graves inconvénients pour les consommateurs et l'intérêt général.

⁽⁶⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de directive, JO C 116 du 20.4.2001, p. 99.

⁽⁷⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur les cinq propositions de directive, JO C 123 du 25.04.2001, pp. 50, 53, 55 et 56.

⁽⁸⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 221 du 17.9.2002, p. 10.

⁽⁹⁾ Cette volonté transparait également dans les travaux relatifs à la directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes.

2.5.9.3 La Commission ne remet pas en cause l'existence d'une autogestion, mais annonce, eu égard à l'objectif global de protection des consommateurs, qu'elle examinera le bien-fondé des règles en vigueur dans les domaines des barèmes d'honoraires, des associations multidisciplinaires, de la publicité, de la sollicitation de clients et de l'accès à la profession. Le Comité rappelle qu'un grand nombre de réglementations dans le secteur des professions libérales peuvent également viser à protéger le consommateur.

3. Contrôle des concentrations

3.1 En 2002, la Commission n'a rendu aucune décision d'interdiction en matière de concentrations (5 en 2001). Sept opérations ont été autorisées dès la seconde phase (20 en 2001). Sur 275 décisions finales, 252 opérations ont été autorisées en première phase, dont 111 dans le cadre d'une procédure simplifiée.

3.2 Soulignons l'importance de trois arrêts du Tribunal de première instance qui ont annulé les décisions d'interdiction rendues par la Commission dans les affaires *Airtours/First Choice*, *Schneider/Legrand* et *Tetra Laval/Sidel*. L'arrêt *Airtours* précise quels sont les éléments nécessaires pour prouver une position dominante collective sur la base d'une coordination tacite entre les entreprises. L'arrêt *Schneider* a révélé des erreurs de la Commission lors de l'enquête et de l'évaluation des données économiques, ainsi qu'une violation des droits de la défense. Quant à l'arrêt *Tetra-Laval*, contre lequel la Commission, en raison de son importance fondamentale, a formé un recours devant la Cour de justice, il s'agit de la première affaire dans laquelle un tribunal européen a examiné une opération de concentration présentant des aspects congloméraux, c'est-à-dire une concentration d'entreprises exerçant leurs activités sur des marchés différents.

3.3 Dans l'ensemble, le nombre de renvois entre la Commission et les États membres a augmenté. Ainsi, onze affaires (7 en 2001) ont été renvoyées aux États membres par la Commission, et pour la première fois, plusieurs États membres ont, dans deux affaires, saisi la Commission d'une demande de renvoi.

3.4 Il convient de prêter une attention particulière au projet de réforme de la Commission dans le domaine du contrôle des opérations de concentration; elle a présenté à cette fin en décembre 2002 un projet de nouveau règlement relatif au contrôle des concentrations⁽¹⁰⁾. Presque simultanément, elle a publié un projet de communication sur l'appréciation des concentrations horizontales⁽¹¹⁾, ainsi que des recommandations en matière de bonnes pratiques et d'autres mesures administratives destinées à accroître la transparence et à améliorer les procédures internes en matière de contrôle des concentrations. L'idée qui sous-tend cette réforme est surtout la préparation du droit communautaire des concentrations aux défis des prochaines années (élargissement de l'UE à l'Est, accroissement du nombre de concentrations au niveau mondial dans le

contexte de la mondialisation), sur la base d'une expérience de plus de douze ans d'application du règlement sur les concentrations.

3.4.1 La proposition de règlement comprend quelques améliorations que le Comité accueille favorablement, mais elle reste par ailleurs bien en deçà des attentes. Les simplifications proposées de la procédure d'examen atteignent leur objectif⁽¹²⁾. Ainsi, la suppression du délai d'une semaine (délai de notification d'une semaine à compter de la date de conclusion d'un accord) permet une meilleure gestion des concentrations, qui doivent également être notifiées dans les pays tiers. Cette mesure laisse également toute latitude, à l'avenir, de notifier des fusions dès qu'il est certain qu'un accord sera conclu. Le Comité approuve également la décision de la Commission d'autoriser directement l'exécution d'accords pouvant être notifiés dans le cadre de la procédure simplifiée, sans attendre la fin de la procédure d'examen. Cela correspond à un besoin pratique des entreprises. Un autre élément essentiel de la réforme est la possibilité de prolonger les deux phases de la procédure d'examen, lorsque la situation le justifie. À cet égard, il convient de veiller à n'abandonner en aucun cas le régime strict des délais, afin de ne pas nuire à la rapidité des opérations de concentration.

3.4.2 Il y a lieu de saluer le fait que la Commission, pour des raisons de sécurité juridique, maintient le critère de la position dominante et ne souhaite pas recourir à celui de la diminution substantielle de la concurrence⁽¹³⁾. Le Comité est toutefois préoccupé par le champ d'application assez large de l'article 2, paragraphe 2 de la proposition de règlement. Derrière la proposition de formulation de ce paragraphe se cache l'intention concrète de combler une prétendue «lacune» du critère de la position dominante, en cas de concentration d'entreprises sur des marchés concentrés, ne donnant pas lieu à une position dominante. Ainsi, selon l'article 2, paragraphe 2, une ou plusieurs entreprises seraient réputées détenir une position dominante dès que «en présence ou en l'absence de coordination, elles possèdent le pouvoir économique d'influencer, de manière appréciable et durable, les paramètres de la concurrence, en particulier les prix, la production, la qualité de la production, la distribution ou l'innovation, ou de restreindre sensiblement la concurrence». Le Comité estime que le nouvel article 2, paragraphe 2 comble certes les lacunes éventuelles, mais que sa formulation plus large abaisse sensiblement le seuil d'intervention et crée de nouvelles incertitudes, qui remettent en cause la pratique décisionnelle éprouvée et fiable des tribunaux européens et de la Commission. Par conséquent, le Comité invite la Commission à se limiter au cas particulier des «effets unilatéraux», et pour le reste, à conserver les anciennes notions, afin d'éviter une perte de sécurité juridique pour les entreprises européennes⁽¹⁴⁾. Par conséquent, il conviendrait de maintenir le critère de la position dominante.

⁽¹⁰⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003.

⁽¹¹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003.

⁽¹²⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.10, et sur le Livre vert relatif à la révision du règlement sur les concentrations, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.3.1.

⁽¹³⁾ Cf. les avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, CESE 1169/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.10, et sur le Livre vert relatif à la révision du règlement sur les concentrations, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.2.13.

⁽¹⁴⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003, paragraphe 3.1.4.

3.4.3 Le Comité se réjouit également de l'intention de la Commission d'examiner attentivement, à l'avenir, les allégations de gains d'efficacité dans le cadre de son appréciation globale de l'opération de concentration. Ce n'est qu'ainsi que le contrôle des concentrations pourra servir durablement les intérêts du consommateur européen⁽¹⁵⁾. Eu égard aux discussions de spécialistes en la matière, il serait en outre souhaitable que la Commission prenne clairement position sur la question de savoir dans quels cas la preuve des gains d'efficacité générés par une concentration peut exceptionnellement être considérée comme étant à charge des entreprises concernées. En l'absence de clarté en la matière, il est à craindre que les entreprises renoncent à présenter des arguments de gain d'efficacité et que par conséquent, la nouvelle politique de la Commission se solde par un échec⁽¹⁶⁾.

3.4.4 Un problème est que la Commission souhaite aligner, à quelques exceptions près, ses pouvoirs d'enquête et d'intervention en matière de contrôle des concentrations sur ceux proposés dans le nouveau règlement n° 1/2003 relatif aux ententes et abus de position dominante. La lutte contre les infractions aux règles antitrust et le contrôle des concentrations d'entreprises constituent deux objectifs différents, qui demandent des moyens différents. Les infractions aux règles antitrust nuisent directement aux tiers et aux consommateurs, et sont passibles de sanctions disciplinaires, voire pénales dans certains pays. En matière de contrôle de concentrations, il ne s'agit pas de confirmer un premier soupçon de comportement irrégulier et de recourir aux moyens habituels, c'est-à-dire d'engager des poursuites. Les concentrations d'entreprises sont, de manière générale, des processus légaux, comme le montre le faible pourcentage d'interdictions. Le Comité recommande dès lors à la Commission de ne procéder à aucun changement dans ce domaine et de reconnaître expressément, dans le texte du règlement, l'interdiction d'auto-accusation et d'autres droits de la défense, ainsi que le privilège des avocats, qu'ils soient internes ou externes. En outre, il convient de maintenir le cadre actuel des amendes et astreintes, étant donné qu'il doit y avoir une proportion raisonnable entre le degré de gravité de l'infraction et l'amende infligée.

3.4.5 Le Comité déplore qu'il n'ait pas été possible d'élargir la compétence de la Commission européenne de manière à réduire à l'avenir le nombre de notifications multiples⁽¹⁷⁾. Au contraire, avec l'élargissement de l'Union européenne, la fréquence des notifications multiples pourrait encore augmenter, ce qui entraîne d'importantes charges administratives, des coûts élevés et des pertes de temps pour les entreprises. Il est certes appréciable que la Commission ait prévu une procédure préliminaire au cours de laquelle elle pourra, à la demande des entreprises, décider rapidement si un projet de concentration a une importance communautaire, auquel cas il

appartiendrait à la Commission de contrôler l'opération de concentration. Étant donné que la décision est toutefois laissée à l'appréciation des États membres, cette proposition ne peut vraisemblablement pas remplacer une règle claire de répartition des compétences.

3.4.6 Le Comité approuve avec force les mesures annoncées pour l'amélioration des processus décisionnels économiques de la DG Concurrence par la création d'un poste d'économiste en chef assisté du personnel nécessaire. La Commission s'attaque de cette manière au problème lié au manque d'analyse économique, qui est en grande partie à l'origine des trois arrêts d'annulation du tribunal de première instance mentionnés précédemment. Il sera décisif pour le succès de cette innovation institutionnelle que l'économiste en chef et ses collaborateurs soient associés très tôt et durablement à l'évaluation de cas particuliers.

3.5 La Commission participe activement aux trois sous-groupes du groupe de travail sur le contrôle des opérations de concentration du réseau international de la concurrence (RIC), créé en 2001. Le Comité estime que l'engagement de la Commission à cet égard est tout à fait positif. L'amélioration de la convergence et la réduction de la charge publique et privée que représentent l'application de différents systèmes de contrôle des concentrations et les notifications multiples par les entreprises constituent une revendication importante des entreprises européennes souhaitant s'affirmer dans la concurrence mondiale. Le Comité est partisan d'une concordance aussi grande que possible entre les différents systèmes et du développement de bonnes pratiques.

4. Aides d'État

4.1 En matière d'aides d'État, la Commission a continué à progresser, en 2002, dans son projet de réforme des règles, tant de procédure que de fond. L'un des principaux objectifs de cette réforme est la suppression de toute lourdeur procédurale inutile en ce qui concerne l'examen des aides d'État, de façon à faciliter une prise de décisions rapide dans la plupart des cas et à pouvoir consacrer davantage de ressources aux aspects les plus problématiques. La Commission espère pouvoir achever cette réforme avant l'élargissement du 1^{er} mai 2004. Le Comité approuve l'intention d'accélérer les procédures, d'autant plus que dans le passé, des procédures formelles d'examen ont souvent duré plus d'un an et que les entreprises ont donc été exposées à une incertitude juridique permanente. Toutefois, le Comité estime que les mesures prises jusqu'à présent ne sont pas suffisantes pour pouvoir concrétiser ce projet, et invite la Commission à publier rapidement les autres mesures prévues afin de pouvoir effectivement les mettre en œuvre au 1^{er} mai 2004.

⁽¹⁵⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le livre vert, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.2.12.

⁽¹⁶⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social européen sur la proposition de communication, CESE 1170/2003 du 24.9.2003, paragraphe 4.7.2.

⁽¹⁷⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur le livre vert, JO C 241 du 7.10.2002, p. 130, paragraphe 3.1.2.

4.2 Les outils de base des discussions avec les États membres sur la réduction du montant global des aides d'État et le recilage des aides sur des objectifs horizontaux sont le registre et le tableau de bord des aides d'État, que la Commission a créés en 2001 et a continué à développer en 2002. Le Comité se félicite de l'effort de la Commission visant à améliorer la transparence en matière d'aides d'État, ce qui apparaît particulièrement important pour ce qui concerne les aides d'État dans les pays candidats. Dans la mesure où les régimes d'aides d'État dans les pays candidats, après examen par la Commission, sont sauvegardés et considérés comme des «aides existantes» dans l'Union élargie, il y a lieu de garantir que les milieux concernés aient auparavant l'occasion de donner leur avis. En outre, le Comité suggère que le registre des aides d'État, qui comprend actuellement toutes les décisions à partir du 1^{er} janvier 2000, soit progressivement étendu à la période antérieure, afin de pouvoir disposer de l'expérience très riche de la Commission pour des affaires futures.

4.3 En 2002, la Commission a élaboré une série d'encadrements et de lignes directrices. Le Comité se réjouit des clarifications et précisions régulièrement apportées aux règles par la Commission. Il convient de prêter une attention particulière au règlement d'exemption par catégorie applicable aux aides à l'emploi⁽¹⁸⁾, qui facilitera la création d'emplois par les États membres.

4.4 Dans la mesure où les dispositions relatives aux aides d'État s'appliquent aux aides régionales ou à d'autres aides accordées au titre des fonds structurels, il serait également utile que les futurs rapports abordent les pratiques de la Commission dans ces domaines spécifiques.

5. Services d'intérêt général

5.1 Dans son rapport au Conseil européen de Laeken, la Commission avait annoncé un cadre communautaire pour les aides d'État octroyées aux entreprises chargées d'assurer des services d'intérêt économique général. Par la suite, la Cour de justice a rendu son arrêt dans l'affaire Ferring, dans lequel elle indique – contrairement à la jurisprudence du Tribunal de première instance – que les compensations de service public ne constituent pas des aides d'État si leur montant ne dépasse pas le coût de la fourniture de ces services. Jusqu'à la fin 2002, nul ne savait si la Cour allait ou non confirmer ce changement de jurisprudence. Dans son arrêt du 24 juillet 2003 relatif à l'affaire Altmark Trans, la Cour de justice a confirmé l'arrêt Ferring, mais a défini quatre conditions rigoureuses auxquelles doivent satisfaire les compensations pour ne pas être considérées comme aides d'État: premièrement, l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de

service public et ces obligations doivent être clairement définies. Deuxièmement, la compensation doit être calculée sur la base de paramètres établis de façon objective et transparente. Troisièmement, la compensation ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public en tenant compte des recettes qui y sont liées ainsi que d'un bénéfice raisonnable. Quatrièmement, lorsque les obligations de service public sont exécutées en dehors du cadre de procédure de marché public, le niveau de compensation nécessaire doit être déterminé en comparaison avec une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée aurait à supporter pour exécuter ces obligations. Étant donné que les compensations qui ne répondent pas aux conditions fixées par la Cour de justice sont considérées comme aides d'État, le cadre communautaire annoncé pour clarifier la situation est toujours nécessaire. Le Comité prend acte du débat lancé avec des experts des États membres par le «non-papier» du 12 novembre 2002 et suggère de clore rapidement cette discussion compte tenu de l'arrêt Altmark, afin de créer le plus rapidement possible une sécurité juridique pour les entreprises européennes en adoptant les clarifications nécessaires.

5.2 Le Comité approuve le fait que la Commission, avec le «Livre vert sur les services d'intérêt général», annoncé dans le rapport et publié le 21 mai 2003, entame l'examen requis par le Conseil européen de Barcelone (2002) en vue de consolider et de préciser, dans un cadre communautaire global, les principes relatifs aux services d'intérêt économique général⁽¹⁹⁾.

6. Coopération internationale

6.1 En 2002, la Commission a poursuivi les préparatifs et les négociations d'adhésion dans la perspective de l'élargissement de l'UE et a examiné dans quelle mesure les pays candidats disposaient déjà de règles de concurrence fonctionnelles. Elle n'a constaté de déficience que dans le domaine du contrôle des aides d'État. En 2002, la Commission a inclus pour la première fois dans le tableau de bord des aides d'État les données des pays candidats, qui sont ainsi accessibles à tous.

6.2 En ce qui concerne la coopération bilatérale, il y a lieu de noter qu'en octobre 2002, la Commission et les autorités de concurrence américaines ont convenu de «bonnes pratiques» en matière de coopération dans le domaine du contrôle des concentrations. Le Comité estime que l'étroite coopération entre les autorités de contrôle des concentrations des deux plus grands espaces économiques du monde est particulièrement importante et positive, car elle permettra à l'avenir d'éviter le risque de décisions divergentes, et de réduire les dépenses administratives des entreprises concernées.

⁽¹⁸⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur la proposition de règlement, JO C 241 du 7.10.2002, p. 143.

⁽¹⁹⁾ Cf. l'avis du Comité économique et social sur les services d'intérêt général, JO C 241 du 7.10.2002, p. 119.

7. Conclusions

7.1 Le rapport de la Commission est très dense et pose une série de jalons importants pour le droit européen de la concurrence, qui sont tout aussi importants pour le consommateur que pour les entreprises.

7.2 Les conclusions du Comité sont les suivantes:

- le Comité approuve la réorganisation du droit procédural en matière d'ententes et d'abus de position dominante ainsi que la modification du système d'exception légale qui en découle. Cependant, la Commission devrait, à l'occasion de la modernisation de la législation, remanier encore cette réforme, veiller à une plus grande sécurité juridique pour les entreprises, consolider le principe du guichet unique et offrir de meilleures garanties quant au respect des droits de la défense des entreprises (paragraphe 2.2.1, 2.2.2, 2.2.4);
- le montant des amendes devrait être davantage adapté aux dommages concrets (paragraphe 2.3);
- en ce qui concerne les professions libérales, les règles de concurrence doivent autoriser leur réglementation dans la

mesure indispensable à l'exécution de leurs missions particulières et obligations légales (paragraphe 2.5.9.2);

- en ce qui concerne la réforme de la procédure de contrôle des concentrations, la Commission, lors de la redéfinition de l'épreuve de position dominante, devrait se limiter au cas particulier des «effets unilatéraux», afin de garantir une sécurité juridique maximale pour les entreprises; la Commission pourrait encourager davantage les allégations de gains d'efficacité, et, s'agissant des pouvoirs d'enquête et du montant des sanctions, elle devrait tenir compte du fait que le contrôle des concentrations et la lutte antitrust demandent des moyens différents (paragraphe 3.4.2, 3.4.3 et 3.4.4);
- la Commission devrait publier prochainement les mesures annoncées en ce qui concerne la réforme des règles relatives aux aides d'État et permettre aux milieux concernés par le traitement futur des «aides existantes» dans les pays candidats de donner leur avis. Les futurs rapports sur la concurrence pourraient en outre présenter les pratiques de la Commission en matière d'aides d'État en relation avec des fonds structurels (paragraphe 4.1, 4.2 et 4.4).

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures»

(COM(2003) 687 final - 2003/0273 CNS)

(2004/C 108/20)

Le 8 décembre 2003, le Conseil a décidé, conformément à l'article 262 du Traité instituant la Communauté européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la proposition susmentionnée.

Le Comité économique et social européen a décidé de nommer M. PARIZA CASTAÑOS rapporteur général pour l'élaboration de cet avis.

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté l'avis suivant par 75 voix pour, 1 voix contre et 3 abstentions.

1. Résumé du contenu de la proposition de règlement

1.1 Le plan pour la gestion des frontières extérieures des États membres de l'Union européenne approuvé par le Conseil, le 13 juin 2002, a entériné la création d'une instance commune de praticiens des frontières extérieures dans le cadre du comité stratégique sur l'immigration, les frontières et l'asile (CSIFA) aux fins de la gestion intégrée des frontières extérieures.

1.2 Dans ses conclusions concernant la gestion efficace des frontières extérieures des États membres de l'UE du 5 juin 2003, le Conseil a appelé au renforcement de l'instance commune comme groupe de travail du Conseil par des experts détachés par les États membres auprès du secrétariat général du Conseil.

1.3 Lors de sa réunion des 19 et 20 juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a entériné les conclusions susmentionnées du Conseil du 5 juin 2003 et a invité la Commission à examiner la nécessité de créer de nouveaux mécanismes institutionnels, y compris la création éventuelle d'une structure opérationnelle communautaire, afin de renforcer la coopération opérationnelle en matière de gestion des frontières extérieures.

1.4 Dans les conclusions du Conseil européen des 16 et 17 octobre 2003, le Conseil européen s'est félicité que la Commission envisage de présenter une proposition en vue de la création d'une Agence pour la gestion des frontières extérieures. La proposition de règlement du Conseil à l'examen, portant création d'une Agence européenne de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, répond à l'invitation du Conseil européen. Elle tient compte des expériences de coopération entre États membres dans le cadre de l'instance commune à la place de laquelle l'Agence coordonnera la coopération opérationnelle.

1.5 Depuis l'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne, il existe déjà des règles communes en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures au niveau communautaire. Ces règles

communes sont appliquées à un niveau opérationnel par les autorités nationales compétentes des États membres qui appartiennent à l'espace sans frontières intérieures. L'objectif du présent règlement consiste donc à optimiser la mise en oeuvre de la politique communautaire en matière de gestion des frontières extérieures en améliorant la coordination de la coopération opérationnelle entre les États membres par la création d'une Agence.

1.6 Les tâches principales de l'Agence consistent notamment à:

- coordonner des opérations conjointes et des projets pilotes entre États membres, ainsi qu'entre eux et l'UE, afin d'améliorer le contrôle et la surveillance des frontières extérieures de l'UE;
- fournir une formation au niveau européen pour les formateurs nationaux de gardes-frontières des États membres, et une formation complémentaire destinée aux agents des administrations nationales compétentes;
- effectuer des évaluations des risques générales ou spécifiques;
- suivre de près l'évolution de la recherche en matière de contrôle et de surveillance des frontières extérieures de l'UE et mettre ses connaissances techniques à disposition de la Commission et des États membres;
- se charger de la coordination entre États membres en matière d'éloignement de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier dans les États membres;
- assister les États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures de l'UE;
- gérer l'équipement technique des États membres (listes communes des équipements et acquisition de nouveaux équipements mis à disposition des États membres).

1.7 L'Agence coordonne les propositions d'opérations conjointes et de projets pilotes faites par les États membres. L'Agence peut elle-même prendre ses propres initiatives en collaboration avec les États membres. Pour l'organisation des opérations conjointes, l'Agence peut créer des bureaux spécialisés dans les États membres.

1.8 S'agissant de l'organisation et de la coordination des opérations de retour conjointes, l'Agence fournira aux États membres l'assistance technique nécessaire, par exemple en mettant en place un réseau de points de contact à cet effet, en gérant un inventaire actualisé des ressources et installations existantes et disponibles ou en établissant des lignes directrices et des recommandations spécifiques relatives aux opérations de retour conjointes.

1.9 L'Agence peut aider les États membres confrontés à une situation exigeant une assistance opérationnelle et technique renforcée à leurs frontières extérieures en matière de coordination.

1.10 L'Agence peut cofinancer des opérations conjointes et des projets pilotes aux frontières extérieures par des fonds alloués sur son budget conformément à son règlement financier.

1.11 L'Agence est un organisme de la Communauté. Elle est dotée de la personnalité juridique; elle est indépendante en ce qui concerne les questions techniques. Elle est représentée par son directeur exécutif, nommé par le conseil d'administration.

1.12 Le conseil d'administration est composé de douze membres et de deux représentants de la Commission. Le Conseil nomme les membres ainsi que les suppléants qui les représenteront en leur absence. La Commission nomme ses représentants et leurs suppléants. La durée du mandat est de quatre ans. Ce mandat est renouvelable une fois. Le conseil d'administration arrête ses décisions à la majorité absolue de ses membres. Pour la nomination du directeur exécutif, la majorité des deux tiers des membres est requise.

1.13 L'Agence sera opérationnelle à partir du 1er janvier 2005; 27 postes de travail devraient être créés et elle disposera d'une dotation budgétaire de 15 millions d'euros pour 2005 et 2006.

1.14 L'article 66 du traité instituant la Communauté européenne, qui fait partie de l'acquis de Schengen, constitue la base juridique de la création de l'Agence. Le Royaume-Uni et l'Irlande, qui ne sont pas liés par l'acquis de Schengen, ne participent pas à l'adoption du présent règlement, qui ne les lie pas et ne leur est pas applicable. Le Danemark, conformément à son propre statut, décidera, dans un délai de 6 mois, s'il transpose cette décision dans son droit national.

2. Observations générales

2.1 Le contrôle des frontières extérieures manque souvent d'efficacité. Les autorités compétentes des États membres ne sont pas en mesure de garantir que la totalité des ressortissants de pays tiers qui accèdent au territoire de l'espace Schengen respectent les procédures établies par les législations communautaire et nationale.

2.2 Dans divers avis, le CESE a demandé au Conseil d'accélérer ses travaux législatifs pour doter l'UE d'une législation et d'une politique communes en matière d'immigration et d'asile. Le Conseil ne tient cependant pas suffisamment compte de l'avis du Parlement et du Comité et la législation adoptée n'est pas adéquate pour que l'immigration dans l'UE se fasse en toute légalité et transparence. Dans divers avis ⁽¹⁾, le CESE a signalé que l'une des principales causes d'immigration clandestine est l'absence d'une politique commune pour la gestion des flux migratoires par des voies légales, flexibles et transparentes. Dans son avis sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine» ⁽²⁾, le Comité affirme que le retard pris dans l'adoption de la législation communautaire rend difficile la gestion des flux migratoires au travers de voies légales.

2.3 Les personnes en situation irrégulière sont très vulnérables à l'exploitation dans le cadre du travail et à la marginalisation sociale car, bien qu'elles ne soient pas des personnes sans droits ⁽³⁾, elles subissent de manière particulièrement difficile de nombreux problèmes liés à leur situation. Dans son avis sur le thème «Immigration, intégration et emploi» ⁽⁴⁾, le CESE a déjà signalé que le travail au noir et l'immigration clandestine sont étroitement liés et qu'il convient donc d'agir en vue de la régularisation de la situation de ces personnes et de l'élimination du travail au noir.

2.4 Le CESE souhaite que l'efficacité accrue en matière de contrôle des frontières n'influe en rien sur le droit d'asile. En effet, nombreuses sont les personnes nécessitant une protection internationale qui arrivent aux frontières extérieures par des voies clandestines. Les autorités compétentes doivent garantir que ces personnes peuvent présenter leur demande de protection et qu'elle sera étudiée conformément aux accords internationaux et aux législations communautaire et nationale. Tant que les procédures administratives et judiciaires des demandeurs d'asile sont en cours, ces personnes ne peuvent être expulsées et doivent disposer de la protection adéquate.

⁽¹⁾ Voir l'avis du CESE sur la «Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen concernant une politique commune en matière d'immigration clandestine» - JO C 149 du 21.06.2002 et l'avis sur le thème «Immigration, intégration et emploi», adopté en session plénière le 11.12.2003.

⁽²⁾ Voir premier avis de la note 1.

⁽³⁾ Voir le même avis.

⁽⁴⁾ Voir second avis de la note 1.

2.5 Le manque d'efficacité en matière de contrôle aux frontières extérieures est souvent mis à profit par les réseaux criminels pour le trafic d'être humains. Ces réseaux ne craignent pas de mettre en grand danger des vies humaines pour augmenter leurs revenus illégaux. Dans son avis relatif au titre de séjour de courte durée délivré aux victimes de l'aide à l'immigration clandestine ou de la traite des êtres humains ⁽⁵⁾, le CESE signalait qu'il convenait que les autorités compétentes consacrent autant d'énergie à la protection des victimes, notamment les plus vulnérables (mineurs et victimes de la traite et de l'exploitation sexuelle), qu'à la lutte contre les réseaux criminels de trafic et d'exploitation des êtres humains.

2.6 Le CESE a déjà fait savoir, dans des avis précédents, que, pour une bonne gestion des frontières extérieures, il est nécessaire de mettre en place une étroite coopération entre les autorités de contrôle des frontières des États membres et d'obtenir la collaboration des pouvoirs publics des pays d'origine et de transit via les fonctionnaires de liaison.

2.7 Dans l'avis précité sur l'immigration clandestine ⁽⁶⁾, le CESE indique qu'il «tient à marquer son soutien à la proposition de la Commission en vue de la constitution d'un corps de gardes-frontières européen, avec des programmes d'études et de formation communs et une norme commune». Il ajoute: «À moyen terme, il faut faire avancer la création d'une école de gardes-frontières. Les contrôles des frontières doivent être effectués par des fonctionnaires spécialisés dans le traitement des personnes et ayant des connaissances techniques étendues». Le CESE s'est également montré favorable à la création d'un observatoire européen de l'immigration et d'un système d'alerte concernant l'immigration clandestine.

2.8 Dans le présent avis, le CESE adopte une position favorable à la création d'une Agence européenne de gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures, agence qui sera créée par le biais du règlement en question. L'agence et ses fonctionnaires n'auront aucun pouvoir exécutif ni aucune compétence pour définir des orientations politiques ou présenter des propositions législatives mais l'Agence permettra d'améliorer la coordination entre les autorités compétentes des États membres et engendrera une amélioration de l'efficacité en matière de contrôle des frontières extérieures. L'article 41 du projet de constitution de l'UE reconnaît l'importance de la coopération opérationnelle entre les autorités compétentes des États membres.

3. Observations spécifiques

3.1 Parmi les principales tâches de l'Agence (art. 2), il convient d'inclure l'amélioration du traitement humanitaire des

personnes et le respect des conventions internationales sur les droits de l'homme. Il est particulièrement important que l'efficacité en matière de contrôle aux frontières ne s'oppose pas au droit d'asile. Le programme de formation (art. 5) des gardes-frontières (auquel l'Agence doit participer) doit comporter une formation en droit humanitaire.

3.2 Il convient également d'inclure parmi les tâches de l'Agence la coordination avec les services de secours (notamment maritime) afin d'agir préventivement et d'assister les personnes qui se retrouvent en danger du fait du recours à des moyens risqués pour l'immigration clandestine. Il arrive que des actions policières maritimes occasionnent le naufrage de petites embarcations et la perte de vies humaines, ce qui peut être évité. Le premier devoir des gardes-frontières doit être l'assistance aux personnes en danger.

3.3 Il est prévu que l'Agence coordonne ou organise les opérations de retour (art. 9). À cet effet, elle peut utiliser les ressources financières de la Communauté. Le CESE rappelle que, dans son avis sur le Livre vert relatif à une politique communautaire en matière de retour des personnes en séjour irrégulier ⁽⁷⁾, il a fait savoir que «si la politique de retour forcé n'est pas assortie de mesures de régularisation, la proportion de la population en situation irrégulière se maintiendra à son niveau actuel, avec tout ce que cela suppose: encouragement de l'économie souterraine, exploitation de main-d'œuvre et exclusion sociale».

3.4 Le CESE partage l'avis de la Commission lorsqu'elle affirme que le retour volontaire doit être la solution privilégiée et que le retour forcé doit être considéré comme un second choix. Le Comité estime que les expulsions forcées sont une mesure extrême et doivent rester exceptionnelles. Le Comité s'appuie sur l'article II-19 du projet de constitution de l'UE («protection en cas d'éloignement, d'expulsion et d'extradition», de la Charte des droits fondamentaux de l'Union) qui interdit les expulsions collectives et précise que nul ne peut être éloigné, expulsé ou extradé vers un Etat où il existe un risque sérieux qu'il soit soumis à la peine de mort, à la torture ou à d'autres peines ou traitements inhumains ou dégradants.

3.5 Lors des opérations de retour, l'Agence doit garantir que les principes du droit humanitaire, et notamment du droit d'asile, sont respectés. L'Agence doit garantir que le principe de «non-refoulement» est appliqué aux personnes encourant des risques de persécution, de mauvais traitements ou des risques sérieux pour leur vie, dans le pays d'origine ou de transit.

⁽⁵⁾ Voir JO C 221 du 17.09.2002.

⁽⁶⁾ Voir l'avis cité en note 1, paragraphe 3.6.4.

⁽⁷⁾ Voir paragraphe 2.4 de l'avis publié au JO C 61 du 14.03.2003.

3.6 En outre, dans son avis relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions d'éloignement ⁽⁸⁾, le CESE a signalé que ne devraient pas faire l'objet d'une décision d'éloignement les personnes qui se trouvent dans l'une des situations suivantes:

- lorsque le retour suppose une séparation familiale, s'il implique une séparation des enfants ou des ascendants;
- lorsque le retour peut porter préjudice aux mineurs à leur charge;
- lorsque la personne est atteinte d'une grave infirmité physique ou psychique;
- lorsque la sécurité, la vie et la liberté de la personne sont sérieusement menacées, dans son pays d'origine ou dans le pays de transit.

3.7 Les organisations internationales (OIM, HCR des Nations-Unies, Croix-Rouge, etc.) peuvent participer aux opérations de retour.

3.8 Le règlement (art. 17) prévoit que le conseil d'administration rédigera chaque année un rapport général qu'il trans-

mettra au Parlement, à la Commission et au Comité économique et social européen. Le CESE demande à l'Agence de le tenir informé de ses activités. Le Comité se réserve le droit d'émettre des avis et d'inviter le directeur de l'Agence à des réunions lorsqu'il le juge nécessaire.

3.9 Les membres du conseil d'administration (art. 18) doivent disposer des connaissances et de l'expérience adéquates et agir en toute indépendance vis-à-vis des gouvernements.

3.10 Le CESE est d'avis que, dans les trois ans suivant l'entrée en fonction de l'Agence (art. 29), il conviendra de réaliser une évaluation extérieure indépendante de son fonctionnement. Sur cette base, le conseil d'administration transmettra à la Commission les modifications qu'il juge nécessaires pour améliorer le fonctionnement de l'Agence. Le CESE souhaite émettre un avis sur les éventuelles modifications qui pourraient être apportées au règlement. Il souhaite également que le Parlement européen émette son propre avis.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ Voir JO C 220 du 16.09.2003.

Avis du Comité économique et social européen sur «La situation de l'emploi dans l'agriculture de l'UE et des pays candidats: perspectives d'action pour 2010»

(2004/C 108/21)

Le 23 janvier 2003, le Comité économique et social européen a décidé, conformément à l'article 29, paragraphe 2, de son Règlement intérieur, d'élaborer un avis sur «La situation de l'emploi dans l'agriculture de l'UE et des pays candidats: perspectives d'action pour 2010».

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 18 décembre 2003 (rapporteur: M. WILMS).

Lors de sa 405^{ème} session plénière des 28 et 29 janvier 2004 (séance du 29 janvier 2004), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 65 voix pour, 2 voix contre et aucune abstention.

1. Introduction

1.1 L'agriculture et le développement de l'espace rural comptent parmi les problèmes les plus urgents à résoudre dans le cadre de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne. L'adaptation de l'agriculture des pays d'Europe centrale aux exigences de l'UE aura des répercussions sur pratiquement tous les aspects de la vie dans les régions rurales. Dans les pays candidats, ces régions subiront de profondes mutations.

1.2 L'élargissement offre toutefois l'occasion de résoudre les problèmes économiques et structurels qui affectent l'agriculture en Europe centrale en appliquant une politique agricole ciblée.

1.3 L'augmentation du nombre de personnes employées dans l'agriculture suite à l'élargissement, qu'il s'agisse d'agriculteurs ou de travailleurs salariés, ainsi que le changement structurel qui en résultera auront pour effet d'accroître la concurrence parmi les agriculteurs et pour l'emploi dans le secteur agricole, ce qui peut avoir des conséquences non négligeables pour le tissu économique et social du secteur agricole européen et pour les systèmes de sécurité sociale.

1.4 Le CESE a organisé, sur le thème du présent avis, une audition publique au cours de laquelle les experts d'une série de pays candidats ont pu fournir des informations sur la situation dans leur pays. Les questions suivantes, en particulier, ont été abordées:

- le taux de chômage élevé dans l'agriculture;
- le taux de pauvreté important dans les zones rurales et l'exode rural;
- le nombre de migrants de l'Est vers l'Ouest;
- la sécurité sociale limitée dans l'agriculture et l'âge moyen élevé des travailleurs agricoles;
- la qualification insuffisante de la main-d'œuvre;
- le capital insuffisant des exploitations;
- l'absence de structures dans la société civile.

1.5 Les contributions à cette audition contrastent avec les rapports officiels de la Commission. Il est apparu clairement que la situation des zones rurales est ressentie par les gens

vivant sur place comme bien plus pénible que ce qui est décrit dans les documents. Les interventions étaient toutefois assez optimistes: la population espère en effet que l'adhésion à l'UE donnera de l'élan au développement de leurs régions.

1.6 L'énorme disparité des revenus entre les États membres actuels et futurs ainsi que le pourcentage élevé de personnes exerçant une activité agricole dans les pays candidats à l'adhésion constituent l'un des problèmes majeurs de l'élargissement à l'Est de l'Union européenne. Les régions rurales ne seront probablement pas épargnées par des effets de concentration d'exploitations agricoles et des ruptures structurelles qui, si l'on n'y prend garde, feront grimper en flèche le taux de chômage dans les régions concernées des nouveaux États membres et détérioreront la situation de l'emploi dans les États membres actuels.

1.7 Il faut s'attendre à ce que l'écart en termes de niveau de vie se creuse davantage entre les métropoles et les régions rurales périphériques. Actuellement, le taux de chômage est plus important dans l'agriculture que dans les autres secteurs. Dans les zones rurales, il est très rare que des emplois soient créés hors du secteur agricole.

1.8 Cette situation entraîne une paupérisation accrue de la population rurale, et pas seulement d'un point de vue économique. Le capital humain se transformera lui aussi. Les jeunes et les travailleurs qualifiés quitteront la campagne pour des régions plus prospères.

1.9 Au cours des prochaines années, il faudra redoubler d'efforts pour lutter contre le chômage, plus particulièrement en utilisant le potentiel disponible de manière plus efficace et en adoptant une approche politique qui soit en mesure de créer des synergies au départ des possibilités et des programmes existants. Les partenaires sociaux peuvent s'associer à d'autres acteurs régionaux pour faire en sorte que de nouvelles idées soient développées et mises en œuvre, sur la base de leurs connaissances du monde de l'entreprise et de leur expérience en matière de potentiels. Leurs contacts avec des programmes plus vastes et des administrations de niveau supérieur aideront dans la réalisation de leurs projets.

2. La situation actuelle

2.1 Une agriculture compétitive et durable

2.1.1 L'Agenda 2000 a amorcé un virage dans la politique agricole commune. Si la voie empruntée suscite beaucoup de scepticisme, il est toutefois évident qu'il faudra, avec l'élargissement et à cause de la pression internationale (négociations OMC), trouver de nouvelles approches en matière de politique agricole qui permettent à l'agriculture d'être compétitive tant dans les États membres actuels que dans les nouveaux pays adhérents. Dans le contexte d'une agriculture multifonctionnelle, la gestion durable des ressources doit constituer le fil rouge de la politique agricole ⁽¹⁾.

2.1.2 Il reste toutefois beaucoup à faire pour adapter le système agricole des pays candidats aux normes de l'UE. L'agriculture, la bonne exécution des paiements dans le cadre des aides financières, les normes de qualité ainsi que l'environnement sont des domaines très préoccupants ⁽²⁾.

2.2 Une agriculture durable s'inscrit dans le cadre d'une politique intégrée de développement rural

2.2.1 Nombreux sont les acteurs engagés dans les zones rurales et nombreuses sont les possibilités de soutien disponibles, dont certaines, comme par exemple les fonds structurels, pourraient être mieux utilisées. Il convient de dénoncer le manque d'approche intégrée pour une exploitation efficace des potentiels disponibles.

2.2.2 L'importance économique de l'agriculture dans les zones rurales ne se limite pas au secteur agricole au sens strict. Chaque euro dépensé dans l'agriculture produit une valeur ajoutée dans les secteurs en amont et en aval et crée ainsi de l'emploi également dans ces domaines. De chaque emploi dans l'agriculture dépend 4 ou 5 emplois en amont et en aval.

2.3 Garantir le revenu des agriculteurs

2.3.1 «Au niveau de l'Europe des Quinze, les revenus agricoles par agriculteur ont évolué assez favorablement depuis le début du processus de réforme. Cette évolution positive masque cependant la part accrue des paiements directs dans le revenu agricole ainsi que des variations considérables selon les pays, les régions et les secteurs.

2.3.2 Étant donné que les revenus du marché ne permettent pas à eux seuls de procurer un niveau de vie acceptable à nombre de ménages agricoles, les paiements directs continuent à jouer un rôle central en assurant à la population agricole un niveau de vie équitable et la stabilité des revenus ⁽³⁾».

⁽¹⁾ Avis du Comité économique et social européen sur le thème «Une politique visant à consolider le modèle agricole européen» JO n° C 368 du 20 décembre 1999, pp. 76-86.

⁽²⁾ Rapport global de suivi de la Commission européenne sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE, 2003.

⁽³⁾ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen - Révision à mi-parcours de la politique agricole commune, COM(2002) 394 final, p. 7.

2.3.3 Toutefois, malgré l'augmentation des revenus de l'agriculture, il ne faut pas oublier que les revenus ont évolué plus favorablement dans les autres secteurs et que les revenus agricoles ne suivent pas l'évolution générale.

2.4 L'emploi dans l'agriculture

2.4.1 L'adhésion des pays candidats aura pour effet de réduire le taux d'emploi moyen au sein de l'Union et d'accroître le taux de chômage. L'agriculture pose plus particulièrement problème. Alors que la part relative de l'emploi agricole est de 4,1 % dans l'UE 15, elle est de 13,2 % pour les 10 pays adhérents (20,8 % si l'on compte la Roumanie et la Bulgarie). Après l'élargissement, la part de l'emploi dans l'agriculture sera de 5,5 % dans l'UE à 25 (7,6 % dans l'UE à 27) ⁽⁴⁾.

2.4.2 Si aucune mesure n'est prise, le taux de chômage déjà très élevé actuellement dans les zones rurales continuera d'augmenter.

2.4.3 «Le secteur agricole de la majorité des pays candidats devra subir un processus de restructuration significatif pendant les prochaines années (avec ou sans élargissement) ce qui conduira à des pressions structurelles dans les zones rurales de ces pays» ⁽⁵⁾.

2.4.4 À l'heure actuelle, l'on recense encore quelque 5,5 millions d'exploitants agricoles indépendants dans l'UE des 15 (dans les 10 pays candidats il y en a environ 4 millions). Le nombre de petits agriculteurs ne cesse de diminuer. Cette tendance ira en s'accroissant après l'élargissement, plus particulièrement dans les futurs pays adhérents. Le secteur agricole communautaire compte environ 1 million d'employeurs (dans les 10 pays candidats environ 80.000).

2.4.5 Dans les quinze États de l'UE, 1 million de salariés fixes environ sont inscrits dans un régime de prévoyance sociale (dans les 10 pays candidats ils sont environ 55.000). L'élargissement inversera la proportion entre petits agriculteurs et salariés agricoles (il y aura davantage de salariés et moins de petits agriculteurs).

2.4.6 Le CESE s'est penché à plusieurs reprises sur la situation de la main-d'œuvre saisonnière dans le secteur agricole. Malgré plusieurs invitations adressées en ce sens à la Commission, il n'existe pas de données précises sur le nombre, la provenance, la rétribution et les conditions de vie sociale des travailleurs saisonniers en Europe. L'on estime actuellement à quelque 4,5 millions le nombre de travailleurs saisonniers employés dans l'agriculture européenne, ce qui correspond à au moins 1.000.000 d'équivalents temps-plein. Parmi ceux-ci, 420.000 proviennent de pays européens non membres de l'UE et 50 000 de pays tiers. On estime à environ 250.000 le nombre de travailleurs salariés dans les pays candidats. En outre, dans ces pays également il y a un nombre important de travailleurs saisonniers en situation irrégulière, originaires notamment de Russie, d'Ukraine et du Belarus.

2.4.7 Le nombre croissant d'immigrants illégaux en provenance de pays tiers, principalement de Russie, d'Ukraine et du Belarus, est préoccupant. Rien qu'en République tchèque, leur nombre est estimé à 250.000.

⁽⁴⁾ Communication de la Commission - Deuxième rapport d'étape sur la cohésion économique et sociale, COM(2003) 34 final, p. 14.

⁽⁵⁾ Ibidem.

2.4.8 Lors de l'audition, il a été indiqué qu'un nombre important de travailleurs du secteur agricole des pays candidats n'entrent pas dans les statistiques, car il s'agit d'aides non rémunérés.

2.4.9 Depuis quelques années, une nouvelle sphère d'activité s'est développée entre le secteur public et le secteur privé, dans le cadre de laquelle des particuliers oeuvrent volontairement au bien-être de la collectivité. Cet engagement a déjà suscité la création de nombreuses entreprises qui emploient de plus en plus de salariés. Traditionnellement, ces organisations et entreprises de «l'économie sociale» ou «troisième secteur»⁽⁶⁾ trouvent également leur place dans les régions rurales. Des associations qui ont pour objectif la préservation de la culture et des traditions locales, la promotion sur le marché d'installations touristiques et culturelles, l'emploi des jeunes, mais aussi des coopératives ayant pour but la commercialisation conjointe de produits agricoles revêtent une importance de plus en plus grande pour la vie économique, sociale, culturelle et écologique de ces régions. La Commission a déjà souligné à plusieurs reprises l'importance économique de ce secteur⁽⁷⁾.

2.4.10 La Commission met l'accent sur la dimension locale dans le cadre de sa stratégie pour l'emploi⁽⁸⁾. Aujourd'hui comme hier, les régions rurales font partie des zones où le taux de chômage est le plus élevé et la prospérité la plus faible. Des stratégies pour la mise en œuvre d'initiatives locales en faveur de l'emploi dans les régions rurales font toutefois défaut. L'espace rural et le secteur agricole ne sont pas non plus pris en compte dans les programmes d'action nationaux et locaux pour l'emploi, ou ne le sont que de manière insuffisante.

2.5 Les revenus agricoles

2.5.1 Dans l'actuelle UE, les revenus agricoles varient déjà sensiblement d'une région à l'autre; avec l'élargissement, les disparités au niveau des revenus des exploitants et des salariés agricoles s'aggraveront encore.

2.5.2 «Les objectifs fondamentaux de la PAC demeurent la garantie d'un niveau de vie équitable pour la population agricole et une contribution à la stabilisation des revenus agricoles⁽⁹⁾». L'on peut toutefois supposer que la baisse de revenus touchera précisément les exploitations de petite taille.

⁽⁶⁾ L'on désigne par les termes de «troisième secteur» ou «économie sociale» des formes d'organisation socio-économique qui ont en commun des principes tels que l'absence de but lucratif, l'autonomie vis-à-vis des secteurs public et privé, la recherche de formes d'organisations plus participatives ou encore le service à la collectivité. Elles pourvoient à des besoins et fournissent des services publics qui ne sont pas satisfaits par le marché. À ce titre, elles ont des activités de nature économique et emploient du personnel. Généralement, il s'agit de petites et moyennes entreprises implantées au niveau local qui inscrivent leur action dans une perspective de développement régional à long terme (cf. note de bas de page 4).

⁽⁷⁾ Communication de la Commission - Agir au niveau local pour l'emploi: donner une dimension locale à la stratégie européenne pour l'emploi (COM(2000) 196 final, p. 12).

⁽⁸⁾ Ibidem.

⁽⁹⁾ Cf. note de bas de page 1.

2.5.3 Le Comité a critiqué plusieurs fois le fait que dans ses communications, la Commission ne fait pas allusion aux salariés agricoles, qui sont cependant eux aussi directement concernés par l'ensemble des mutations économiques et structurelles. Aucun rapport n'a par exemple été élaboré sur la modification des revenus et de la situation sociale des travailleurs agricoles et des salariés des entreprises de travaux agricoles.

2.5.4 À long terme, la différence de niveau de vie entre les diverses régions d'Europe est susceptible de mettre en péril les accords sectoriels et, partant, les conventions collectives dans leur ensemble. Moins les partenaires sociaux ont de possibilités de régler certaines questions dans le cadre de négociations libres, plus il est nécessaire, pour éviter un appauvrissement général, que l'État comble les besoins en réglementation, par exemple sous forme de règlements, de décrets et de réglementations en matière de salaire minimal.

2.5.5 Alors que le niveau des salaires est relativement élevé dans des pays du Nord-Ouest de l'Europe comme les Pays-Bas et le Danemark, il n'atteint même pas le quart de ceux-ci dans des pays d'Europe centrale tels que la Slovaquie et la Pologne. Dans les pays du centre de l'Europe, par exemple l'Allemagne, l'Autriche et le Nord de l'Italie, directement situés à la «frontière de la prospérité», ces disparités peuvent donner lieu à des distorsions de la structure salariale.

2.5.6 Les conventions collectives sont conclues à des niveaux différents en fonction des États membres. Alors qu'aux Pays-Bas par exemple ces conventions sont arrêtées au niveau central, en Allemagne, une convention-cadre est conclue au niveau fédéral et mise en œuvre dans les régions. Dans certains pays, des conventions collectives ne sont conclues qu'au niveau des régions, voire des entreprises.

2.5.7 L'influence de l'État sur les conventions collectives est elle aussi variable. Si, en Autriche et en Allemagne par exemple, les parties négocient en toute autonomie, au Royaume-Uni, ces négociations peuvent être influencées par l'État.

2.5.8 Dans un grand nombre d'États, le seuil des revenus est déterminé par un salaire minimum fixe. Moins les syndicats et les associations d'employeurs ont d'influence sur la définition des conventions collectives, plus grand est le besoin en réglementation juridique.

2.5.9 Dans les pays candidats, la conclusion et la mise en œuvre de conventions collectives sont très difficiles. De telles conventions n'en sont qu'à leurs balbutiements au niveau régional et suprarégional.

2.5.10 Dans le secteur agricole les partenaires sociaux, avec un accord ayant caractère de recommandation, ont réaffirmé entre autres l'importance d'une réglementation flexible de l'horaire de travail pour l'emploi dans les exploitations des zones rurales et ont formulé une recommandation sur l'horaire légal de travail annuel.

2.5.11 La structure salariale et le niveau des salaires versés aux travailleurs occupés dans le secteur agricole sont basés sur des systèmes nationaux qui, avec l'élargissement, devraient être réévalués et développés tant dans les États membres actuels que dans les futurs États membres.

2.6 Critères sociaux dans le cadre d'une agriculture durable

2.6.1 L'objectif du développement durable est d'établir un équilibre entre les dimensions sociale, économique et environnementale. Le débat sur la dimension sociale, ses critères et ses indicateurs n'en est qu'à ses débuts. L'on ne dispose pas encore d'une idée très précise de ce qu'est, ou de ce que pourrait être, la durabilité sociale. Jusqu'à présent, ce thème est débattu principalement dans les cercles scientifiques et les sphères dirigeantes de certaines entreprises, sans prendre en compte le principe de base de la participation. Les débats ont lieu en l'absence des acteurs concernés et l'on peut se demander si leurs conclusions recueilleront l'acceptation indispensable à leur mise en œuvre.

2.7 Sécurité sociale

2.7.1 La sécurité sociale dans l'Union est un thème complexe à la simplification duquel l'intégration européenne ne contribue pas vraiment. Le système de chaque pays porte l'empreinte de sa culture et de ses traditions propres. La sécurité sociale relève de la compétence nationale.

2.7.1.1 Dans de nombreux États membres de l'Union se pose la question des possibilités de financement à long terme des systèmes de sécurité sociale.

2.7.1.2 Les systèmes de sécurité sociale des pays de l'élargissement ont subi ou subiront une restructuration. Dans un contexte caractérisé par de faibles revenus et un taux de chômage élevé, le passage de systèmes purement étatiques à des structures indépendantes basées sur des contributions débouche sur des systèmes de sécurité sociale à faibles capitaux. Cela a pour conséquence que la couverture sociale des salariés et des agriculteurs indépendants âgés ne suffit pas.

2.7.2 Le niveau des retraites agricoles est très bas dans les pays candidats, ce qui oblige de nombreux retraités à poursuivre une activité professionnelle pour subvenir à leurs besoins. L'on ne doit s'attendre à aucune modification de l'évolution générale des retraites. Lors de l'audition, l'attention a été attirée sur la situation particulièrement dramatique des agriculteurs ayant perdu leur emploi pendant les années de transition. Ces derniers subiront des préjudices sociaux particulièrement importants.

2.7.3 Les réglementations relatives à l'assurance-vieillesse varient d'un État à l'autre. Il n'est pas rare qu'elles combinent différents piliers:

- régimes de retraite publics,
- régimes légaux,
- retraites complémentaires prévues par les conventions collectives et
- régimes privés.

2.7.4 Compte tenu du faible niveau des revenus agricoles, il n'est guère possible pour les salariés agricoles de souscrire à un régime privé, de sorte que les retraites complémentaires conventionnelles jouent un rôle central pour l'amélioration de la protection légale minimale. Il existe des exemples de ce type en Allemagne, aux Pays-Bas et en France.

2.7.5 Les systèmes de sécurité sociale doivent tenir compte de la mobilité transnationale grandissante des travailleurs. Dans la plupart des cas, les travailleurs migrants et les travailleurs saisonniers par exemple ne sont même pas intégrés dans un système de retraite. De nombreuses lacunes doivent encore être comblées dans ce domaine.

2.7.6 Le travail dans le secteur agricole évolue et, par conséquent, sa qualité également. Celle-ci doit notamment être considérée sous l'angle de la durabilité et satisfaire à des critères en la matière. Les conditions de travail doivent être définies de manière à garantir le renouvellement de la main-d'œuvre.

2.7.7 Les systèmes des futurs pays adhérents en matière de santé et de sécurité au travail nécessitent une mise à jour. En effet, en dépit des nombreux efforts consentis, le taux d'accident des enfants et des jeunes qui travaillent dans le secteur agricole reste élevé.

2.7.8 La faiblesse des systèmes de sécurité sociale des pays d'Europe centrale contribue de manière non négligeable au rôle prépondérant que joue l'économie de subsistance dans ces pays. Ainsi, en Pologne, sur quelque 4 millions de travailleurs agricoles, 900.000 environ sont en âge de prendre leur retraite.

2.7.9 Plusieurs participants à l'audition ont attiré l'attention sur l'âge moyen élevé des travailleurs agricoles et sur les conséquences que cela entraîne. Cette pyramide des âges aboutira, à long terme, à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée.

2.8 Formation et formation continue

2.8.1 Les stratégies communautaires accordent une place de choix à la qualification. Il existe une relation de cause à effet entre le nombre d'emplois, leur qualité et la formation des salariés. Aussi est-il important de promouvoir la qualification.

2.8.2 Une bonne formation professionnelle de base est un élément indispensable pour le renouvellement durable des travailleurs employés dans l'agriculture. La formation doit être de nature à assurer un niveau de qualification professionnelle élevé mais aussi un champ de connaissances très vaste qui permette aux salariés de changer de secteur ou d'aller travailler à l'étranger.

2.8.3 Par le biais d'un d'accord sur la formation professionnelle conclu dans le cadre du dialogue social, les partenaires sociaux ont établi les mesures à adopter pour améliorer la formation professionnelle, en spécifiant comment mettre au point des diplômes professionnels transparents pour tenir compte de la mobilité croissante de la main-d'œuvre ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ EFFAT, GEOPA: Accord sur l'éducation et la formation professionnelle.

2.8.4 Le pourcentage de salariés agricoles concernés par les mesures de qualification est inférieur à la moyenne de tous les salariés de l'UE. Dans les pays candidats les besoins d'adaptation aux nouvelles techniques, et technologies, aux nouveaux marchés ainsi qu'aux composantes et aux compétences économiques et sociales sont énormes.

2.8.5 À l'heure actuelle, la gestion d'une exploitation requiert bien plus que la transmission d'un savoir agricole. Avec les mutations techniques, écologiques, économiques et sociales qui se succèdent, les exploitants doivent satisfaire à des exigences accrues. C'est dans les régions où sont implantées des exploitations de grande taille que le besoin d'assurer la relève est le plus tangible. Les nouveaux Länder d'Allemagne manqueront bientôt de main-d'œuvre qualifiée pour reprendre et diriger avec succès les exploitations. Il faut s'attendre prochainement à une évolution identique dans les pays adhérents.

2.8.6 Presque toutes les régions rurales de la Communauté européenne, mais surtout les régions périphériques, à faible densité de population, sont confrontées à l'exode des plus jeunes et des plus mobiles. Les seuls à rester sont notamment les personnes âgées, que guettent souvent la solitude et l'appauvrissement moral. Vieillir dignement signifie aussi pouvoir participer à la société de la formation et de l'information. La formation des aînés doit:

- tirer parti des expériences engrangées au cours de décennies de travail agricole,
- intégrer les besoins des personnes âgées dans la vie quotidienne,
- inviter les personnes âgées à participer à la vie sociale et
- lutter contre la solitude et l'appauvrissement moral.

Dans les régions rurales, de nombreuses activités de volontariat ont déjà vu le jour dans ce secteur. Il est cependant indispensable que ces activités soient regroupées et que la formation des personnes âgées soit intégrée de manière ciblée dans des programmes européens tels que le FSE et LEADER.

2.9 Codécision et participation

2.9.1 Ces dernières années s'est développé dans l'Union européenne un modèle social en mesure d'offrir des possibilités de participation au plus grand nombre possible d'acteurs. À cet égard les partenaires sociaux jouent un rôle particulier. Par le biais d'accords conclus dans le cadre du dialogue social ou au niveau des entreprises, ils contribuent à poursuivre le développement du modèle social européen. Sont comprises également dans ce concept de base les questions qui ne sont pas liées au commerce («Non-trade concerns»), destinées à acquérir une plus grande importance également dans le cadre de la protection extérieure de l'UE. Des accords sont également conclus, par exemple, entre les entreprises, les syndicats et d'autres organisations non gouvernementales pour garantir le respect de normes sociales et environnementales élevées dans le cadre des certifications. En matière d'agriculture et de sylviculture, le «Flower Label Program» et le «Forest Stewardship Council» sont des premières initiatives très prometteuses.

2.9.2 Le développement de programmes européens a créé de nouvelles possibilités de participation, par exemple dans le cadre des comités de suivi pour les fonds structurels, du fonds social européen (FSE) et des groupes d'action locale pour le programme LEADER. Force est toutefois de constater que les partenaires sociaux, en particulier les travailleurs, y sont sous-représentés et que l'influence des autorités est trop grande.

2.9.3 Dans le secteur agricole, la codécision est peu répandue, les exploitations présentant souvent une structure de petite entreprise. Les exploitations qui ont une taille suffisante pour disposer d'organes de codécision constituent l'exception. Dans les pays candidats, où de grosses exploitations se sont développées, il reste encore beaucoup à faire au niveau de la mise en place d'organes de codécision dans l'exploitation.

2.9.4 La participation dans l'entreprise étant limitée à un petit nombre d'exploitations agricoles, la codécision interentreprises gagne en importance. Dans certains États membres, par exemple en France, il existe des structures qui offrent des possibilités de participation en matière de compétences et d'emploi.

2.9.5 Outre leurs activités dans le cadre de la participation institutionnalisée, les partenaires sociaux s'impliquent de plus en plus dans la poursuite du développement de la société civile. À cet égard, les membres de leurs organisations apportent des compétences dans des secteurs tels que la coopération et la communication et contribuent à modifier des structures obsolètes. Cette approche peut être source de nouvelles idées, de nouveaux produits, de nouveaux marchés et de nouveaux emplois pour les entreprises.

3. Situation à l'horizon 2010

3.1 L'histoire de l'Union européenne a montré que les rêves peuvent devenir réalité si des objectifs sont fixés et que chacun est disposé à agir de concert. Le présent avis suggère comme outil des perspectives assorties de propositions d'action.

3.2 *Le CESE veut une agriculture compétitive et durable où règnent emploi et équilibre social*

3.2.1 Il existe un secteur agricole compétitif, géré selon des critères de durabilité. L'agriculture durable doit être envisagée comme un processus continu, dont l'objectif est d'instaurer un équilibre entre les aspects économiques, environnementaux et sociaux par le biais d'un dialogue permanent entre les acteurs concernés.

3.2.2 L'emploi dans le secteur agricole est toujours en pleine mutation. Aux côtés des exploitations qui emploient des salariés fixes tenus d'être inscrits dans un régime de prévoyance sociale, il existe des variantes telles que les entreprises de travaux agricoles et le travail saisonnier, qui permettent de répondre avec souplesse aux exigences en matière de production.

3.2.3 Des conditions de concurrence équitables s'appliquent au commerce mondial. En font partie également les normes sociales et environnementales dans les pays en voie de développement.

3.3 *Le Comité demande une politique intégrée de développement rural; dans ce contexte, il faut tenir compte de l'impact sur les secteurs en amont et en aval*

3.3.1 La deuxième conférence européenne sur le développement rural à Salzbourg (2003) a donné des impulsions décisives au réaménagement de la politique de développement rural. L'ensemble de l'Union européenne s'est montré convaincu qu'il convient de ne pas dévaloriser l'agriculture et de veiller à ce qu'elle soit financée par l'UE et les budgets nationaux. Le système actuel compliqué et rigide doit être simplifié, consolidé et ouvert à d'autres domaines allant au-delà de l'aide à l'agriculture.

3.4 *Le Comité demande l'introduction d'un système d'aide unique au niveau européen qui garantisse le revenu des agriculteurs*

3.4.1 Dans les nouveaux États membres, le processus d'adaptation de l'agriculture sera achevé en 2010 et un système d'aide uniforme entrera en vigueur. Le revenu des agriculteurs sera assuré. Le concept de l'agriculture multifonctionnelle leur permettra de disposer de nouvelles sources de revenus. La réduction des subventions octroyées en fonction des quantités produites se poursuivra, au profit d'un soutien aux revenus basé sur les prestations.

3.4.2 Les exploitations s'adaptent en temps utile aux mutations structurelles constantes. Ceci implique un nombre grandissant d'activités qui ne font pas partie de la sphère traditionnelle de l'agriculture.

3.4.3 L'aide aux revenus basée sur les performances couvre notamment les mesures en faveur de l'environnement, la mise à disposition de terrains et d'installations pour le tourisme.

3.4.4 Les exploitants agricoles qui souhaitent cesser leur exploitation et les salariés qui quittent le secteur agricole ont la possibilité de participer à des actions en faveur de l'emploi et de la qualification.

3.5 *Le Comité prévoit une relance de l'emploi dans l'agriculture*

3.5.1 La transformation juridique des exploitations agricoles et du régime de la propriété des terres agricoles est achevée, et toutes les formes juridiques sont à égalité dans le secteur de l'agriculture. D'une manière générale, le nombre de salariés et d'exploitants agricoles (y compris le travail saisonnier et les services de remplacement agricole) augmente. Des fonds régionaux sont mis en place en collaboration avec les partenaires sociaux, afin de promouvoir l'emploi et d'améliorer les qualifications.

3.5.2 Les différents instruments de soutien sont utilisés effectivement. Le critère de garantie à long terme de l'emploi et de création de nouveaux emplois s'applique à l'octroi des diverses aides publiques.

3.5.3 Le travail saisonnier est calculé en équivalents temps-plein et observé dans le cadre de l'évaluation de l'emploi. Les rapports de travail illégaux ont été transformés en contrats légaux.

3.6 *Le Comité souhaite que les partenaires sociaux concluent des conventions collectives qui garantissent un niveau de revenu approprié*

3.6.1 Des conventions collectives sont conclues pour les salariés agricoles. Ces conventions concernent tous les secteurs, de sorte que le système des salaires minimums fixés par l'État devient l'exception. Les conventions sont définies de manière à assurer un niveau de revenu approprié aux salariés ⁽¹⁾.

3.7 *Le Comité exige l'égalité de traitement pour les travailleurs saisonniers*

3.7.1 Des conventions collectives s'appliquent aux travailleurs saisonniers et aux travailleurs migrants. Tous les salariés sont hébergés dans des conditions décentes et bénéficient d'une assurance-vieillesse qui les met à l'abri de la pauvreté durant leur retraite.

3.7.2 La communication aux travailleurs saisonniers d'informations relatives aux dispositions en matière de sécurité sur le lieu de travail, rédigées dans leur langue maternelle, est obligatoire. Le CESE reconnaît que cela n'est pas toujours facile et invite l'association européenne des caisses professionnelles et organismes d'assurance-accidents à se pencher sur cette question et à proposer des solutions.

3.7.3 Il n'y a plus de travailleurs irréguliers.

3.7.4 Si les exploitations ont besoin de main-d'œuvre supplémentaire, des réglementations peuvent être élaborées pour les salariés de pays tiers.

3.8 *Le Comité souhaite que l'on utilise pour la certification des exploitations agricoles à titre principal des critères et des indicateurs comme contribution à une agriculture durable*

3.8.1 L'introduction d'un système de certification des exploitations à titre principal constitue une contribution non négligeable au développement durable de l'agriculture. Des critères et des indicateurs sociaux sont introduits dans le cadre de la mise en place d'un système de certification à l'échelle communautaire.

3.9 *Le Comité prévoit que des emplois attrayants seront créés dans l'agriculture grâce à des systèmes de sécurité sociale fonctionnels*

3.9.1 Les systèmes de prévoyance agricoles mettent les salariés à l'abri de la marginalisation et de l'exclusion sociale.

⁽¹⁾ L'on entend par revenu approprié le fait que les salariés perçoivent un revenu défini pour leurs prestations, qui leur permet de satisfaire à leurs besoins économiques, sociaux et culturels. L'évolution des salaires dans l'agriculture doit correspondre à l'évolution des salaires en général.

3.9.2 L'assurance-vieillesse garantit aux agriculteurs et aux salariés agricoles un niveau de vie décent durant leur retraite ⁽¹²⁾. Des accords en matière de retraite anticipée leur offrent des conditions de départ à la retraite dignes.

3.9.3 Pour que les salariés agricoles puissent atteindre l'âge de la retraite dans de bonnes conditions de santé, ils doivent bénéficier, durant leur vie active, d'un environnement de travail qui place le développement durable de la main-d'œuvre au centre des préoccupations. Des réglementations et instruments efficaces ont été créés dans le cadre de la stratégie européenne. Celle-ci doit être complétée par des stratégies nationales en matière de sécurité au travail dans le secteur agricole.

3.9.4 En Europe, les systèmes nationaux de sécurité sociale agricole sont transparents et compatibles, de sorte que les salariés peuvent passer sans difficulté d'un système à un autre.

3.10 *Le Comité souhaite l'adoption d'une stratégie sectorielle de l'apprentissage tout au long de la vie qui favorise l'emploi*

3.10.1 Une stratégie sectorielle de l'apprentissage tout au long de la vie est mise en œuvre, qui s'articule autour des piliers suivants:

- formation professionnelle de base,
- formation continue dans les matières agricoles à l'intention des salariés,
- promotion de l'esprit d'entreprise dans le secteur agricole,
- apprentissage à un âge avancé.

3.10.2 La réalisation de cette stratégie ainsi que la mise en place dans l'espace rural d'un réseau de formateurs issus des partenariats sociaux a suscité un accroissement de la demande de formation dans le secteur agricole.

3.10.3 L'accord conclu entre les partenaires sociaux sur la formation professionnelle est mis en œuvre et les autorités compétentes participent de manière appropriée à son application.

3.10.4 Ces mesures bénéficient d'une aide financière communautaire, par exemple dans le cadre du FSE, de la PAC, et du programme LEADER et sont cofinancées par les différents États.

3.10.5 Grâce à des concours transfrontaliers européens, on peut améliorer l'image des métiers de l'agriculture et de la sylviculture. Cela inclut également des instruments de soutien individuel et des bourses d'études.

3.11 *Le Comité exige que les acteurs de la société civile soient associés au développement durable des zones*

3.11.1 Dans le cadre de la «nouvelle participation» prévue dans l'UE, les acteurs de la société civile aux niveaux national et régional sont associés à la définition d'un développement

durable de l'espace rural. La pierre angulaire de ce développement est une agriculture fondée sur des critères de durabilité.

3.11.2 Des lignes d'orientation pour le développement d'une agriculture durable sont élaborées. Les conflits d'objectifs sont à résoudre de manière responsable conjointement par les agriculteurs et les acteurs de la société civile, afin que l'exploitation des ressources tiennent également compte des exigences économiques.

3.11.3 L'un des objectifs du développement durable est d'enrayer l'exode rural.

3.11.4 Tous les États membres disposent d'outils permettant de mener un dialogue social dans le secteur agricole aux niveaux national et régional.

3.11.5 La législation est définie de manière à ce que les intérêts des salariés agricoles puissent être représentés efficacement au sein des exploitations.

4. Perspectives d'action

4.1 *Une agriculture compétitive et durable*

4.1.1 La majorité du territoire de l'Union européenne est consacré à l'agriculture. Celle-ci joue un rôle particulier dans le cadre du développement durable de l'Union, ce qui justifie l'élaboration d'une stratégie européenne spécifique dans le secteur agricole, en complément de la stratégie européenne pour le développement durable.

— Cette stratégie est mise au point par la Commission européenne, avec la participation des acteurs de la société civile des zones rurales. Elle constitue l'une des bases de discussion pour la définition de la nouvelle période de référence après 2007.

— La stratégie pour une agriculture durable ne peut être efficace que si elle bénéficie du soutien du plus grand nombre. Aussi la Commission est-elle invitée à élaborer un programme en vue de diffuser cette stratégie et de financer les mesures requises, par exemple l'organisation de séminaires et l'élaboration de publications. Les acteurs de la société civile des zones rurales sont invités à contribuer, par leur action, à la mise en œuvre de la stratégie.

4.1.2 Le modèle de l'agriculture durable doit être pris en considération dans le cadre des négociations de l'OMC. Dans ce contexte, la production d'une alimentation saine à un prix équitable doit être considérée comme un principe non négociable. En outre, il faut convenir et respecter des exigences minimales sur le plan social et environnemental.

4.2 *Un développement intégré des zones rurales*

4.2.1 La Commission doit insister plus que jamais, à tous les niveaux d'action, sur une orientation commune des aides. Cela implique la participation de tous les acteurs, des objectifs clairement formulés et une action durable des ressources utilisées.

⁽¹²⁾ Cf. note de bas de page 1.

4.3 Garantir les revenus agricoles

4.3.1 La modulation et l'harmonisation progressive de la politique agricole des quinze États membres de l'Union et des nouveaux adhérents sont destinées à garantir le revenu des travailleurs agricoles et des agriculteurs indépendants. Un instrument important à cet égard est la modulation. Il y a lieu de continuer à renforcer le soutien à l'espace rural dans le but de procurer de nouvelles sources de revenus aux exploitants agricoles.

- L'aide accordée dans le cadre de la PAC devrait viser deux objectifs: l'octroi de financements transitoires aux exploitations innovantes et l'octroi d'une aide financière directe à des services non marchands mais nécessaires sur le plan social et pour lesquels il existe une demande (par exemple remise à l'état naturel de certaines parties du paysage).
- Le programme LEADER doit être davantage orienté vers la participation des partenaires sociaux au niveau local, ainsi que la promotion de l'emploi et du développement durable.
- Dans le cadre du programme LEADER, il devrait être possible de financer des actions en faveur de l'emploi et de la qualification des agriculteurs qui doivent ou souhaitent cesser leur exploitation, afin d'éviter qu'ils ne se retrouvent au chômage. S'agissant des futurs adhérents, le programme doit être adapté dans le même sens.

4.4 Relance de l'emploi dans l'agriculture

4.4.1 La dimension locale de l'emploi acquiert toute sa signification dans les régions rurales. Dans les régions où très peu de grandes entreprises non agricoles s'implantent, les exploitations existantes et les salariés qui y travaillent doivent veiller eux-mêmes à préserver les emplois pour l'avenir et élaborer des approches conjointes. Il y a lieu de continuer à développer les pistes tracées jusqu'à présent par la Commission dans le cadre du programme LEADER et de l'initiative européenne pour l'emploi, et de mieux les harmoniser. Au niveau local, les acteurs locaux ne sont toutefois pas encore suffisamment associés à l'évolution de ce processus. Les unités territoriales (NUTS 1 et NUTS 2) ont un retard considérable à rattraper en matière de participation. Pour atteindre les objectifs fixés, les mesures suivantes s'imposent:

- les programmes communautaires (PAC, LEADER, emploi au niveau local) doivent davantage mettre l'accent sur l'impact de l'emploi dans les régions rurales;
- un programme destiné aux partenaires sociaux dans l'espace rural doit être élaboré et mis en œuvre afin de promouvoir l'emploi au niveau local dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi;
- la Commission doit tout mettre en œuvre pour que la situation de l'emploi dans les régions rurales et le secteur agricole soit exposée et prise en compte dans les programmes d'action nationaux pour l'emploi et les plans d'action locaux pour l'emploi;
- dans le cadre des programmes d'aide communautaires, une importance particulière doit être accordée au développement du «troisième secteur» afin de stabiliser la situation

économique, sociale, et culturelle dans les régions rurales. Il existe de nombreux secteurs (soutien de la société civile) qui offrent encore des perspectives d'emploi. Il y a un besoin particulier d'agir dans ce sens dans les nouveaux adhérents, où le «troisième secteur» ou économie sociale n'est pas encore très développé;

- les fonds locaux pour l'emploi et la formation, avec l'aide desquels les partenaires sociaux peuvent engager des actions en matière d'emploi et de formation, doivent être soutenus par des programmes communautaires.

4.5 Les partenaires sociaux concluent des conventions collectives

4.5.1 Les revenus des exploitants sont assurés grâce à la PAC. Les salariés agricoles ne doivent pas être exclus de l'évolution générale des revenus et leur participation à celle-ci doit se baser sur des conventions collectives négociées par les partenaires sociaux. Les réglementations imposées par l'État, par exemple le salaire minimal, doivent rester l'exception. L'État ne devrait intervenir que si les négociations ont échoué.

- L'évolution des conventions collectives et de l'emploi dans l'agriculture ainsi que la situation du travail saisonnier et du travail migrant sont particulièrement intéressantes dans le contexte de la cohésion économique et sociale de l'UE des 25. C'est pourquoi il conviendrait de créer un observatoire des conventions collectives, de l'emploi et du travail saisonnier dans l'agriculture. Sa mission consisterait à réaliser des enquêtes concernant l'impact de l'élargissement sur l'évolution des revenus et de la situation socio-économique des salariés ainsi que sur la poursuite du développement social dans l'agriculture. Ses objectifs seraient les suivants: observer la situation, fournir des informations notamment aux partenaires sociaux, à la Commission et aux gouvernements, identifier des pistes et des options concernant les mesures à prendre. Le CESE invite la commission paritaire «agriculture» à assumer les fonctions de l'observatoire.
- Les rapports de la Commission doivent contenir également des indications sur le revenu des travailleurs.
- Il y a lieu de promouvoir, dans le cadre du dialogue social, l'organisation de séances d'information sur la situation en matière de conventions collectives entre les partenaires sociaux des États membres et des pays candidats.
- Dans les nouveaux adhérents, la concertation sociale n'est pas encore suffisamment développée pour que tous les secteurs soient couverts par des conventions collectives. La Commission doit poursuivre son soutien (notamment financier) dans ce domaine.

4.6 Le travail saisonnier

4.6.1 Afin d'éviter toute distorsion sur les marchés du travail agricole en Europe, il faudra continuer de réguler le travail saisonnier agricole même après l'adhésion des pays d'Europe centrale.

- Avec l'appui de la Commission, les partenaires sociaux conviennent de normes minimales concernant le traitement et l'hébergement des travailleurs saisonniers agricoles.

- La nécessité d'introduire une carte communautaire pour les travailleurs migrants est toujours d'actualité ⁽¹³⁾. Cette carte ne doit pas faire office de passeport mais aider les travailleurs concernés en leur fournissant des informations, par exemple sur les qualifications requises et la sécurité sociale.
- Si le secteur agricole devait encore avoir besoin de main-d'œuvre saisonnière supplémentaire après l'adhésion, il y aurait lieu d'élaborer une réglementation européenne qui prenne en compte les intérêts des partenaires sociaux et des États membres.

4.7 Introduction de critères et d'indicateurs sociaux pour la certification d'exploitations agricoles à titre principal

4.7.1 La production agricole est un élément clé du développement durable des régions rurales. Les consommateurs sont de plus en plus nombreux à exiger la transparence concernant les processus agricoles et les agriculteurs sont de plus en plus réceptifs à cette exigence de production transparente. Plusieurs approches existent à cette fin. Le développement et l'introduction de systèmes de certification avec la participation des partenaires sociaux sont indispensables pour garantir une agriculture durable dans l'Union européenne.

- Les systèmes de certification, labels de qualité et estampilles sont des éléments-clés pour une agriculture durable. Aussi le système de certification doit-il également comprendre des critères et des indicateurs sociaux.
- Dans le cadre des mesures de conditionnalité, il y a lieu d'examiner si les exploitations mettent en pratique le principe de «bonnes conditions agricoles». Celles-ci ne peuvent être réunies que si tous les acteurs du processus de production sont préparés de manière adéquate aux nouvelles tâches et sont qualifiés pour les exercer. Les critères correspondants doivent être insérés dans la définition des bonnes conditions agricoles ⁽¹⁴⁾.
- Le système de conseil aux exploitations proposé par la Commission doit permettre d'améliorer constamment la situation économique, environnementale et sociale des exploitations. Dans le cadre de ce système, outre les conseils aux exploitants, il y a lieu de dispenser également des conseils indépendants aux salariés afin de les préparer à l'avenir ⁽¹⁵⁾.
- Dans le secteur agricole, il y a un dialogue social satisfaisant au niveau européen. Dans ce contexte, il conviendrait d'élaborer sans délai des critères et des indicateurs sociaux à titre d'orientation pour développer des approches communes pour une agriculture durable. Ces critères et indicateurs sociaux doivent être discutés avec les ONG, les organisations de défense des consommateurs, etc., afin de dégager un large consensus. Ils devraient servir d'orientation pour les processus mis en oeuvre au niveau régional.

4.8 Les systèmes de sécurité sociale dans une agriculture durable

4.8.1 Dans nombre de pays européens, les exploitants se plaignent de ne pas trouver suffisamment de main-d'œuvre

agricole qualifiée. Cette situation s'explique notamment par le peu d'attrait que présentent les emplois dans ce secteur par rapport à d'autres, dans la mesure où ils sont faiblement rémunérés et demandent un effort physique souvent plus éprouvant. L'amélioration des systèmes de sécurité sociale est un moyen de rendre les métiers agricoles plus intéressants pour les jeunes.

- Dans le cadre de la PAC, il y a lieu d'étendre les dispositions en matière de pension, afin de permettre aux salariés et aux exploitants de prendre leur retraite dans des conditions décentes. S'agissant des nouveaux adhérents, cette extension doit avoir lieu dans le cadre de programmes appropriés. De telles mesures doivent être introduites dans les PECO, compte tenu notamment du vieillissement de la population agricole dans ces pays.

- Mise en œuvre de la Convention 184 de l'OIT sur la santé et la sécurité dans l'agriculture. La Commission doit veiller à ce que les États membres élaborent et mettent en oeuvre des stratégies nationales en matière de sécurité et de santé au travail dans le secteur agricole.

- Il y a lieu d'engager une vaste initiative visant à fournir aux travailleurs migrants des informations sur la manière dont ils peuvent améliorer leur protection sociale. Le Comité invite la Commission à coordonner et à soutenir financièrement cette campagne d'information, à laquelle doivent être associés les partenaires sociaux et les institutions de sécurité sociale.

- Les États membres devront, à l'avenir également, assumer la responsabilité des systèmes de sécurité sociale.

- Les services de remplacement agricole soutiennent les petites exploitations agricoles en cas d'incapacité du chef de l'exploitation.

4.9 Une stratégie sectorielle pour l'apprentissage tout au long de la vie dans le secteur agricole

4.9.1 Afin d'améliorer l'emploi dans l'agriculture et dans les régions rurales, davantage d'efforts doivent être consentis pour rehausser le niveau de formation. Outre l'amélioration de la qualité de l'offre de formation, il convient plus particulièrement de stimuler la demande dans ce secteur. Cette démarche doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie sectorielle en faveur de l'apprentissage. Celle-ci contribuera à la réalisation d'une économie basée sur la connaissance au sens de la stratégie de Lisbonne.

- Avec l'aide des partenaires sociaux, la Commission élabore une stratégie s'articulant autour de quatre piliers (formation professionnelle de base, formation professionnelle continue, renforcement de l'esprit d'entreprise, formation pour les personnes plus âgées), afin de favoriser l'apprentissage tout au long de la vie dans l'agriculture. Cette stratégie doit être cofinancée par des fonds européens, notamment au titre du FSE et de la PAC.

⁽¹³⁾ Avis du CESE sur le «Développement d'une initiative de définition du cadre réglementaire pour le recours à des ouvriers agricoles migrants originaires de pays tiers» (avis d'initiative), JO C 204 du 18.07.2000, p. 92.

⁽¹⁴⁾ Cf. avis du CESE sur la «Révision de la PAC», CESE 591/2003, p. 11.

⁽¹⁵⁾ Cf. avis du CESE sur la «Révision de la PAC», p. 12.

- La stratégie en matière de formation tout au long de la vie prévoira également des orientations en formation à l'intention des agriculteurs et des salariés agricoles. Ces mesures peuvent être financées dans le cadre de la PAC. Les moyens financiers devraient être mis en oeuvre sous forme d'aides techniques et les partenaires sociaux doivent être associés à la définition de l'offre en matière d'orientation professionnelle.
- La transmission des connaissances est assurée par un réseau de formation européen bénéficiant du soutien de la Commission et composé de responsables de l'emploi et de la formation, issus des partenariats sociaux.
- Les ressources financières seront mises à disposition par des Fonds régionaux.

4.10 *Les acteurs de la société civile contribuent à définir le développement durable dans l'espace rural*

4.10.1 Le processus du développement des relations de travail entre les partenaires sociaux dans le secteur agricole varie très fort d'un État membre à l'autre. L'UE doit introduire des mesures idoines afin de promouvoir le développement du dialogue social.

- La Commission est invitée à explorer des exemples de bonnes pratiques en matière de relations de travail, à les évaluer et à diffuser ses conclusions.
- La Commission doit mettre des ressources financières à la disposition des partenaires sociaux des pays candidats pour leur permettre de continuer à promouvoir des approches positives et innovantes.

4.10.2 Les acteurs de premier plan doivent être pris en compte et participer à la promotion de la société civile dans le cadre du développement durable de l'espace rural. Il y a lieu d'augmenter les possibilités de participation afin que la société civile puisse se développer au maximum.

- Le dialogue sectoriel agricole dans les États membres et les régions permet de tirer parti des effets de synergie. La Commission est exhortée à mettre en place des enceintes de dialogue dans le cadre de programmes importants. Le dialogue sectoriel doit porter sur des thèmes tels que la concertation en matière de développement de programmes et la promotion de projets dans le cadre des programmes opérationnels, notamment le programme LEADER, le FSE et le FEDER.
- Dans les régions rurales, le processus de l'Agenda local en faveur du développement durable n'a guère pris racine. Un aspect essentiel de ce processus consiste à motiver un maximum de personnes à y participer. Les approches du bas vers le haut ne peuvent porter de fruits que si les citoyens sont en mesure de s'impliquer. Ces approches sont nécessaires si l'on veut que la politique locale d'emploi soit couronnée de succès.
- Des «ateliers régionaux du développement rural» devraient être institués dans toutes les régions rurales. Les principaux acteurs (députés, responsables de l'administration, associations de paysans, syndicats, clergé, etc.) y étudieraient les problèmes des zones rurales.

Bruxelles, le 29 janvier 2004.

Le Président
du Comité économique et social européen
Roger BRIESCH